



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## **Competências administrativas ordenadoras estaduais, autonomia municipal e direitos fundamentais individuais: estudo do Decreto Executivo nº 29.583/2020, do Estado do Rio Grande do Norte**

*Administrative competences state guidelines, municipal autonomy and individual fundamental rights: study of Executive Decree No. 29,583/2020, of the State of Rio Grande do Norte*

Vladimir da Rocha França

**Resumo:** O presente ensaio tem por objetivo examinar a validade do Decreto Executivo Estadual nº 29.583, de 1 de abril de 2020, que consolida as medidas de saúde para o enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências, tendo-se em vista os princípios do Direito Administrativo, as liberdades econômica, religiosa e de reunião, o princípio federativo e a autonomia municipal, no ordenamento jurídico brasileiro em vigor.

**Palavras-chave:** Administração ordenadora. Poder de polícia. Saúde pública. Princípio federativo. Autonomia municipal.

**Abstract:** The purpose of this essay is to examine the validity of State Executive Decree No. 29,583, of April 1, 2020, which consolidates health measures for coping with the new coronavirus (COVID-19) within the scope of the State of Rio Grande do North and other measures, taking into account the principles of Administrative Law, economic, religious and assembly freedoms, the federative principle and municipal autonomy, in the Brazilian legal system in force.

**Keywords:** Ordering administration. Police power. Public health. Federative principle. Municipal autonomy.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7n2p80-127>

## COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS ORDENADORAS ESTADUAIS, AUTONOMIA MUNICIPAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS INDIVIDUAIS: ESTUDO DO DECRETO EXECUTIVO Nº 29.583/2020, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

Vladimir da Rocha FRANÇA\*

*Sumário: 1 Introdução; 2 Sobre o Decreto Estadual nº 29.583/2020; 3 Apontamentos sobre a administração ordenadora; 4 Administração ordenadora sanitária no Direito estadual; 5 Bases legais das competências ordenadoras sanitárias do Estado do Rio Grande do Norte em face da Pandemia COVID-19; 6 Decreto Estadual nº 29.583/2020, modelo jurídico administrativo e liberdade econômica; 7 O Decreto Estadual nº 29.583/2020 e o direito de reunião pacífica; 8 O Decreto Estadual nº 29.583/2020 e a liberdade religiosa; 9 O Decreto Estadual nº 29.583/2020 e a liberdade de locomoção; 10 Sobre o eventual conflito entre a administração ordenadora estadual e a administração ordenadora municipal no contexto da Pandemia COVID-19; 11 Sobre a viabilidade jurídica da suspensão da liberdade de locomoção em razão da Pandemia COVID-19; 12 Considerações finais; 13 Referências bibliográficas.*

### 1. Introdução

Amparado na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020,<sup>1</sup> o Governo do Estado do Rio Grande do Norte expediu todo um conjunto de medidas restritivas e suspensivas de atividades privadas, consolidadas pelo Decreto Estadual nº 29.583, de 1 de abril de 2020<sup>2</sup>.

A vigência desse ato jurídico normativo foi prorrogada para o dia 20 de maio de 2020, conforme o Decreto Estadual nº 29.668, de 4 de maio de 2020<sup>3</sup>. Anote-se que há perspectiva de o Estado do Rio Grande do Norte adotar a política conhecida como *lockdown* para o enfrentamento da Pandemia COVID-19, no momento em que este ensaio está sendo escrito.

---

\* Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Associado do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

<sup>1</sup> “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”.

<sup>2</sup> “Consolida as medidas de saúde para o enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências”.  
Publicado no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte de 2 de abril de 2020.

<sup>3</sup> “Prorroga as medidas de saúde para o enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências”.

Nesse diapasão, levando-se em consideração a motivação do Decreto Estadual nº 29.583/2020 e seu impacto socioeconômico, o presente ensaio tem por objetivo apreciar a sua validade em face de sua compatibilidade com os seguintes aspectos: (i) os princípios jurídicos que regem a administração ordenadora; (ii) os direitos fundamentais à liberdade econômica, à reunião pacífica, à liberdade religiosa, e à liberdade de locomoção; (iii) o princípio federativo e a autonomia municipal.

Para tanto, emprega-se aqui a metodologia preconizada pela Dogmática Jurídica (ou Ciência do Direito em sentido estrito), que toma como base empírica o sistema do Direito Positivo em vigor<sup>4</sup> (cf. VILANOVA, 1997; VILANOVA, 2000), mas sem se perder de vista a natureza tridimensional (cf. REALE, 1996).

## 2. Sobre o Decreto Estadual nº 29.583/2020

Com o advento da crise global sanitária desencadeada com o surto de COVID/19 (ou coronavírus), entrou em vigor a Lei Federal nº 13.979/2020. Em seguida, houve a declaração de estado de calamidade pública pela União por meio do Decreto Legislativo Federal nº 6, de 20 de março de 2020<sup>5</sup>.

Com amparo na Lei Federal nº 13.979/2020, a União expediu vários atos jurídicos normativos com o objetivo de orientar a sua aplicação pela Administração Pública de todos os níveis federativos. Dentre eles, merecem destaque: (i) a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020<sup>6</sup>, expedida pelo Ministério da Saúde (MS); (ii) a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020<sup>7</sup>, expedida pelo MS; e, (iii) a Portaria Interministerial nº 5, de 17 de março de 2020<sup>8</sup>, expedida pelo Ministério de Estado da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e pelo MS.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, houve a declaração de estado de calamidade pública por meio do Decreto Estadual nº 29.534, de 19 de março de 2020<sup>9</sup>, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte (ALERN) em 20 de março de 2020. De todo modo, o Estado do Rio Grande do Norte expediu

---

<sup>4</sup> O sistema do Direito Positivo brasileiro em vigor é composto pelas normas jurídicas postas ou reconhecidas pela República Federativa do Brasil, que têm por fundamento último de legitimidade a Constituição da República Federativa do Brasil – a Constituição Federal –, promulgada em 5 de outubro de 1988.

<sup>5</sup> “Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020”.

<sup>6</sup> “Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)”.

<sup>7</sup> “Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)”.

<sup>8</sup> “Dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020”.

<sup>9</sup> “Declara estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, em razão da grave crise de saúde pública decorrente da pandemia da COVID-19 (novo coronavírus), e suas repercussões nas finanças públicas do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências”.

um número considerável de decretos executivos para viabilizar providências administrativas para o combate à Pandemia COVID/19.

De acordo com o art. 1º<sup>10</sup> do Decreto Estadual nº 29.583/2020, foi decretada *quarentena* em todo o território do Estado do Rio Grande do Norte, com amparo no art. 3º, II<sup>11</sup>, da Lei Federal nº 13.979/2020.

Pode-se identificar o seguinte elenco de medidas restritivas ou suspensivas dos seguintes direitos fundamentais individuais, aplicáveis pela Administração Pública Estadual com base no Decreto Estadual nº 29.583/2020: (i) a suspensão de toda e qualquer atividade empresarial, ressalvadas as exceções previstas no próprio decreto executivo em apreço, hipóteses nas quais a empresa deverá observar as condições nele impostas para seu regular funcionamento<sup>12</sup>; (ii) a suspensão de atividades sociais privadas que pressuponham a aglomeração de pessoas<sup>13</sup>; (iii) a suspensão do direito de reunião pacífica<sup>14</sup>; (iv) restrições à liberdade religiosa<sup>15</sup>; e, (v) restrições à liberdade de locomoção<sup>16</sup>.

Além disso, o Decreto Estadual nº 29.583/2020 determina que a Administração Pública dos Municípios norte-rio-grandenses imponha várias medidas restritivas à realização de feiras livres e na prestação de serviços públicos de transporte coletivo urbano<sup>17</sup>.

Por fim, também prevê sanções administrativas e orienta a aplicação de sanções penais, em caso de descumprimento das medidas restritivas e suspensivas prescritas no Decreto Estadual nº 29.583/2020<sup>18</sup>.

---

<sup>10</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 1º Com o objetivo de reduzir a propagação do novo coronavírus (COVID-19) no Estado do Rio Grande do Norte, está decretada, em todo o território estadual, a medida de quarentena prevista no art. 3º, II, da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, consistente em restrição de atividades, nos termos consolidados por este Decreto”.

<sup>11</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

(...)

II – quarentena”.

<sup>12</sup> Vide os arts. 2º a 6º, o art. 8º a 14, e o art. 21, todos do Decreto Estadual nº 29.534/2020.

<sup>13</sup> Vide o art. 6º e o art. 11 do Decreto Estadual nº 29.583/2020.

<sup>14</sup> Vide o art. 11 do Decreto Estadual nº 29.583/2020.

<sup>15</sup> Vide o art. 7º do Decreto Estadual nº 29.583/2020.

<sup>16</sup> Vide o art. 12, os arts. 17 e 18, e o art. 20, todos do Decreto Estadual nº 29.583/2020.

<sup>17</sup> Vide o art. 16 e o art. 19, ambos do Decreto Estadual nº 29.583/2020.

<sup>18</sup> Vide os arts. 22 a 25 do Decreto Estadual nº 29.583/2020.

Neste ensaio, procura-se identificar e examinar as normas jurídicas<sup>19</sup> pertinentes ao seu objetivo.

### 3. Apontamentos sobre a administração ordenadora

A *administração ordenadora* compreende a atividade administrativa de intervenção no setor privado do domínio econômico<sup>20</sup> ou no domínio social<sup>21</sup>, com vistas à concretização dos interesses públicos e à harmonização entre estes e os direitos fundamentais individuais (cf. SUNDFELD, 1993)<sup>22</sup>.

No modelo jurídico administrativo<sup>23</sup>, em relação à administração ordenadora, convém destacar para fins de análise do caso concreto: (i) o *princípio da supremacia do*

<sup>19</sup> A *norma jurídica* é uma proposição prescritiva identificada a partir da interpretação dos enunciados normativos no contexto socioeconômico e natural. Do ponto de vista da lógica jurídica, a norma jurídica tem a seguinte estrutura: (i) a *hipótese de incidência*, que consiste na descrição de evento ou conduta de possível ocorrência na realidade (ou já ocorrido), com a demarcação de seus aspectos material, espacial e temporal; e, (ii) o *mandamento*, que compreende a prescrição de uma relação na qual pelo menos uma conduta é qualificada como obrigatória, proibida ou permitida (*relação jurídica*), ou a atribuição de uma qualidade a sujeito de direito ou bem (*situação jurídica*).

O *suporte fático* da norma jurídica compreende o evento ou conduta na realidade que preenche os aspectos material, espacial e temporal constantes de sua hipótese de incidência, e que tenha sido divulgado em interação social. Configurado o suporte fático, diz-se que ele é suficiente, eclodindo o *fato jurídico* e, simultaneamente, o *efeito jurídico* prescrito no *mandamento* da referida norma. É o *fenômeno da incidência*.

Seguimos aqui a tese de Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda (1999), agregando contudo a necessidade de comunicação do evento ou conduta em sede de interação social. Afinal, somente o que é exteriorizado é relevante para a disciplina da conduta humana intersubjetiva (cf. SOUTO e SOUTO, 1985; SOUTO e SOUTO, 1997).

Mas não se restringe essa comunicação a somente aquela feita pela autoridade estatal competente, como defende Paulo de Barros Carvalho (2018). De todo modo, a incidência e a aplicação podem ocorrer no mesmo momento, mas isso não precisa necessariamente ocorrer, no sistema do Direito Positivo.

Sobre a matéria, consultar: ARAÚJO, 2011; CARVALHO, 2018; MELLO, 2014a; PONTES DE MIRANDA, 1999; SOUTO e SOUTO, 1985; SOUTO e SOUTO, 1997; VILANOVA, 1997; e VILANOVA, 2000.

<sup>20</sup> Vide arts. 170 a 192 da Constituição Federal.

Vide os arts. 111 a 121 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte -a Constituição Estadual -, promulgada em 3 de outubro de 1989.

<sup>21</sup> Vide os arts. 193 a 231 da Constituição Federal.

Vide os arts. 122 a 159 da Constituição Estadual.

<sup>22</sup> Sobre os direitos fundamentais, consultar: ALEXY, 2001; DIMOULIS e MARTINS, 2009; MENDONÇA, 2016; e PONTES DE MIRANDA, 1987.

Sobre a importância dos direitos fundamentais para a função administrativa, consultar: BINENBOJM, 2006; e JUSTEN FILHO, 2012.

<sup>23</sup> Denomina-se aqui *modelo jurídico administrativo* o subsistema do sistema do Direito Positivo composto pelas normas jurídicas que disciplinam a função administrativa e os sujeitos de direito que a desempenham. Seus princípios fundamentais são a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e a indisponibilidade dos direitos fundamentais pelo Estado-administração.

Por sua vez, chama-se *função administrativa* atividade desempenhada pelo Estado (ou por quem esteja no exercício de prerrogativas públicas), consubstanciada na expedição de atos jurídicos complementares à lei (ou excepcionalmente à própria Constituição), sujeita ao controle de juridicidade do Poder Judiciário, que se destina à concretização dos interesses públicos e à harmonização e efetivação dos direitos fundamentais.

Sobre o conceito de modelo jurídico, consultar: REALE, 1999.

Sobre a função administrativa e as bases do modelo jurídico administrativo, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 2019; BINENBOJM, 2006; JUSTEN FILHO, 2012; e REALE, 1968.

*interesse público sobre o interesse privado*<sup>24</sup>; (ii) o *princípio da legalidade administrativa*<sup>25</sup>; (iii) o *princípio do devido processo legal administrativo*<sup>26</sup>; (iv) o *princípio da motivação administrativa*<sup>27</sup>; (v) o *princípio da razoabilidade administrativa*<sup>28</sup>; (vii) o *princípio da proporcionalidade administrativa*<sup>29</sup>; (viii) o *princípio da publicidade administrativa*<sup>30</sup>; (ix) o *princípio da isonomia administrativa*<sup>31</sup>; e, (x) o *princípio da responsabilidade civil extranegocial do Estado*<sup>32</sup>.

<sup>24</sup> Vide o art. 1º, *caput*, o art. 3º, o art. 5º, *caput*, XXIII, o art. 170, *caput*, e III, o art. 182, o art. 186, e o art. 193, todos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, o art. 111, *caput*, o art. 116, e o art. 122, todos da Constituição Estadual.

Vide o art. 6º, I e XII, ambos da Lei Complementar Estadual nº 303, de 9 de setembro de 2005 (“Dispõe sobre normas gerais pertinentes ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual”).

<sup>25</sup> Vide o art. 1º, *caput*, o art. 5º, *caput*, II e LXIX, o art. 37, *caput*, o art. 84, IV e VI, o art. 87, parágrafo único, I e II, o art. 170, parágrafo único, e o art. 174, *caput*, todos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, o art. 3º, o art. 26, *caput*, e o art. 64, V e VII, e o art. 111, § 1º, todos da Constituição Estadual.

Vide o art. 2º, “a”, “c”, “d” e “e”, e parágrafo único, “a”, “c” “d” e “e”, da Lei Federal nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (“Regula a ação popular”).

Vide o art. 5º, o art. 7º, e o art. 11, I, III, e VI, todos da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.

<sup>26</sup> Vide o art. 1º, *caput*, e art. 5º, *caput*, XXXIV, LIII a LVII, e LXXVIII, e § 2º, ambos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, e o art. 3º, ambos da Constituição Estadual.

Vide o art. 2º, “b”, e parágrafo único, “b”, da Lei Federal nº 4.717/1965.

Vide o art. 5º, o art. 6º, VII a XII, os arts. 8º e 9º, e o art. 11, II, todos da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.

<sup>27</sup> Vide o art. 1º, *caput*, art. 5º, *caput*, LIV e LV, e § 2º, e o art. 93, X, todos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, o art. 3º, e o art. 26, *caput*, todos da Constituição Estadual.

Vide o art. 2º, “b”, e parágrafo único, “b”, da Lei Federal nº 4.717/1965.

Vide o art. 5º, o art. 6º, VI, e o art. 11, VI, e os arts. 12 e 13, todos da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.

<sup>28</sup> Vide o art. 1º, *caput*, e o art. 5º, *caput*, II, e § 2º, e o art. 37, *caput*, todos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, o art. 3º, e o art. 26, *caput*, todos da Constituição Estadual.

Vide o art. 2º, “d”, e parágrafo único, “d”, da Lei Federal nº 4.717/1965.

Vide o art. 5º, e o art. 11, IV, todos da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.

<sup>29</sup> Vide o art. 1º, *caput*, e o art. 5º, *caput*, II, e § 2º, e o art. 37, *caput*, todos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, o art. 3º, e o art. 26, *caput*, todos da Constituição Estadual.

Vide o art. 2º, “d”, e parágrafo único, “d” Lei Federal nº 4.717/1965.

Vide o art. 5º, o art. 6º, V, e o art. 11, IV, e parágrafo único, todos da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.

<sup>30</sup> Vide o art. 1º, *caput*, o art. 5º, *caput*, LX, e § 2º, e o art. 37, *caput*, e § 1º, todos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, o art. 3º, e o art. 26, *caput*, todos da Constituição Estadual.

Vide o art. 2º, “b”, e parágrafo único, “b”, da Lei Federal nº 4.717/1965.

Vide o art. 5º, o art. 6º, IV, e o art. 11, II, todos da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.

<sup>31</sup> Vide o art. 1º, *caput*, o art. 5º, *caput*, I, os art. 37, *caput*, todos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, o art. 3º, e o art. 26, *caput*, todos da Constituição Federal.

Sobre a matéria, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 1993.

<sup>32</sup> Vide o art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Vide o art. 3º da Constituição Estadual.

Vide os arts. 186 a 188, e o art. 927, todos do Código Civil.

E, alerte-se que os atos-fatos jurídicos<sup>33</sup> do Estado-administração devem ser precedidos por ato jurídico administrativo em sentido estrito ou ato jurídico administrativo negocial, ressalvadas as hipóteses previstas em lei.<sup>34</sup> Recorde-se o disposto no art. 10<sup>35</sup> da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.

Tudo isso, sem prejuízo do reconhecimento constitucional e legal de competências normativas para o Estado-administração<sup>36</sup>.

Em rigor, a administração ordenadora atinge as relações jurídicas nas quais o administrado é sujeito ativo em face do Estado-administração<sup>37</sup>, quando aquele atua no setor privado do domínio econômico ou do domínio social. Mas não se olvide que tal intervenção estatal tem natural repercussão nas relações jurídicas de Direito Privado cuja segurança depende das relações jurídicas administrativas.

---

<sup>33</sup> O *ato-fato jurídico administrativo* é o fato jurídico que tem no cerne de seu suporte fático uma conduta do administrado relevante, ou uma conduta do Estado-administração, no qual a sua voluntariedade não existe ou é irrelevante para a incidência da norma jurídica que integra o modelo jurídico administrativo. Tradicionalmente, é conhecido como *ato material da Administração* (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019).

Sobre a matéria, consultar: MELLO, 2014a; PONTES DE MIRANDA, 1999; e PONTES DE MIRANDA, 2000a.

<sup>34</sup> O ato jurídico administrativo consiste no fato jurídico que tem no núcleo de seu suporte fático uma exteriorização consciente de vontade do Estado (ou de quem esteja no exercício de prerrogativas públicas), complementar à lei (ou excepcionalmente à Constituição), destinada a produzir efeitos jurídicos no sistema do Direito Positivo, tendo em vista a concretização de interesse público ou, a harmonização ou efetividade de direito fundamental.

Quando ao seu objeto, o ato jurídico administrativo pode ser: (i) *ato jurídico administrativo normativo*, quando insere, modifica ou extingue norma jurídica; (ii) *ato jurídico administrativo em sentido estrito*, se produz efeitos jurídicos cuja extensão e intensidade já se encontram delineadas pela norma jurídica vigente; ou, (iii) *negócio jurídico administrativo*, no qual o sujeito pode dispor sobre a extensão ou a intensidade dos efeitos jurídicos produzidos, observados os limites legais, que por sua vez se subdivide em (iii.1) *ato jurídico administrativo negocial* (negócio jurídico unilateral), (iii.2), *contrato administrativo* (negócio jurídico bilateral), e (iii.3) *convênio administrativo* (negócio jurídico plurilateral).

Sobre a matéria, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 1979; BANDEIRA DE MELLO, 2019; FRANÇA, 2007a; MEIRELLES, 1995; MELLO, 2014a; PONTES DE MIRANDA, 1999; PONTES DE MIRANDA, 2000a; PONTES DE MIRANDA, 2000b; e SILVA, 2015.

<sup>35</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 10. A Administração Pública não iniciará qualquer atuação material relacionada à esfera jurídica dos administrados sem a prévia expedição de ato administrativo que lhe sirva de fundamento, salvo na hipótese de expressa previsão legal.

Parágrafo único. Os atos administrativos deverão ser precedidos do processo administrativo adequado à sua validade e à proteção dos direitos e interesses dos administrados”.

Sobre a matéria, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 2019; FRANÇA, 2007a; e JUSTEN FILHO, 2012.

<sup>36</sup> Recorde-se que os atos jurídicos normativos expedidos pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário ou pelo Ministério Público, no exercício de competências administrativas, são atos jurídicos administrativos, e não atos jurídicos legislativos nem atos jurídicos jurisdicionais.

Vide o art. 21, XI, o art. 84, IV e VI, o art. 87, parágrafo único, I e II, o art. 96, I, “a”, o art. 103, § 4º, I, o art. 105, parágrafo único, I, o art. 111-A, § 2º, I, o art. 130-A, § 2º, I, o art. 169, § 4º, o art. 174, e o art. 177, § 2º, III.

<sup>37</sup> Não se olvide que não há relação jurídica sem fato jurídico. O fato jurídico e a relação jurídica surgem simultaneamente no sistema do Direito Positivo, conforme o enlace que a norma jurídica estabeleceu entre eles.

Sobre as relações jurídicas, consultar: MELLO, 2014c; PONTES DE MIRANDA, 2000d; e VILANOVA, 2000.

Na relação jurídica, o sujeito ativo tem o *direito subjetivo* a determinada conduta do sujeito passivo. Este, por sua vez, tem o *dever jurídico* de realizá-la, mediante uma prestação de dar, fazer, não-fazer ou suportar.

Quando o direito subjetivo é exigível, diz-se que ele está investido de *pretensão*. Do lado do correlato dever jurídico, ele ganha a força de *obrigação*.

Quando a pretensão é resistida, ou não é satisfeita, ou se encontra ameaçada, surge para o sujeito ativo a *ação*, que compreende a tutela jurídica adequada para conceder àquela a devida efetividade ou proteção. Em regra, essa tutela jurídica deve ser disponibilizada pelo Poder Judiciário, no exercício da função jurisdicional<sup>38</sup>.

Recorde-se que, quando há urgência ou previsão legal expressa, as pretensões do Estado-administração dispensam a necessidade da função jurisdicional para as pertinentes ações que as efetivam ou protegem. Trata-se da *executoriedade* ou *autoexecutoriedade* dos atos jurídicos administrativos<sup>39</sup>.

Por outro lado, a lei pode conferir ao sujeito passivo a *exceção*, que enseja a extinção ou mutilação do direito subjetivo.

De todo modo, as relações jurídicas administrativas podem ser<sup>40</sup>: (i) *de supremacia (ou sujeição) geral*, quando o administrado é obrigado a travá-las<sup>41</sup>, ou tem tal ônus caso queira exercer direito subjetivo seu no domínio econômico ou no domínio social<sup>42</sup>; ou, (ii) *de supremacia (ou sujeição) especial*, na qual se reconhece prerrogativas adicionais para o Estado-administração, estranhas àquelas presentes na relação de supremacia geral, em virtude de o administrado não ter o dever jurídico de participar delas<sup>43</sup>, ou por resultar da privação da liberdade em razão de cometimento de ilícito penal<sup>44</sup>.

---

<sup>38</sup> Vide o art. 5º, *caput*, XXXV, LIX, e LXVIII a LXXIV, LXXVII, o art. 7º, XXIX, e o art. 129, I e III, da Constituição Federal.

Vide os arts. 24 a 68 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 ("Código de Processo Penal").

Vide os arts. 763 a 769 do Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 ("Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho").

Vide os arts. 16 a 20 da Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 ("Código de Processo Civil").

<sup>39</sup> Sobre a executoriedade dos atos jurídicos administrativos, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 2019.

<sup>40</sup> Sobre a distinção entre relações de supremacia geral e relações de supremacia especial no âmbito do Direito Administrativo, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 2019; e JUSTEN FILHO, 2012.

<sup>41</sup> Por exemplo, a relação jurídica administrativa decorrente da prática de infração de trânsito.

<sup>42</sup> O direito subjetivo de conduzir um veículo automotor só é investido de pretensão quando há a emissão da Carteira Nacional de Habilitação, por exemplo. Nesse caso, há ato jurídico administrativo em sentido estrito com eficácia declaratória do direito subjetivo do administrativo e com eficácia constitutiva da pretensão deste.

<sup>43</sup> Nenhum administrado é obrigado a se submeter à licitação e, por conseguinte, ser contratado pelo Estado-administração. Uma empresa do setor da construção civil pode fazer livremente a opção de não disputar a preferência do Estado-administração quando se precisa realizar uma obra pública.

Contudo, uma vez triunfante nesse processo administrativo concorrencial, celebrado o contrato administrativo, o administrado terá que se sujeitar a um rol maior de prerrogativas do Estado-administração.

<sup>44</sup> Vide o art. 5º, XLVI a L, da Constituição Federal.

Vide a Lei Federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984 ("Institui a Lei de Execução Penal").



A administração ordenadora compreende o seguinte rol de providências administrativas: (i) o sacrifício total ou parcial, definitivo ou temporário, de direito subjetivo individual, eliminando-o por completo do sistema do Direito Positivo ou suspendendo a pretensão a ele vinculada<sup>45</sup>; (ii) a constituição de direitos subjetivos individuais ou de pretensões para os administrados, por meio de ato jurídico administrativo negocial ou ato jurídico-administrativo em sentido estrito, para viabilizar o desempenho legítimo de atividade no setor privado do domínio econômico ou do domínio social<sup>46</sup>; (iii) o condicionamento de direitos subjetivos individuais dos administrados, por meio de limites (prestações de não fazer), encargos (prestações de fazer ou de dar) ou sujeições (prestações de suportar); (iv) a fiscalização preventiva e repressiva da atividade privada, no que diz respeito ao cumprimento de sua ordenação legal; e, (v) a expedição de atos jurídicos administrativos normativos necessários para a aplicação e execução da lei instituidora das medidas de administração ordenadora (cf. SUNDFELD, 1993).

Alerte-se que a expedição dos atos jurídicos administrativos mencionados no item (i) pressupõe o respeito ao devido processo legal administrativo, sem prejuízo da

---

<sup>45</sup> São exemplos de sacrifícios de direitos: (i) a desapropriação; (ii) a servidão administrativa; (iii) a requisição administrativa de bens ou serviços; (iv) parcelamento e edificação compulsórios; e, (iv) o tombamento.

Sobre a matéria, consular: BANDEIRA DE MELLO, 2019; JUSTEN FILHO, 2012; e SUNDFELD, 1993.

<sup>46</sup> São conhecidos como *atos jurídicos administrativos ampliativos*, mencionados inclusive como *atos públicos de liberação* no art. 1º, § 6º, da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019 (“Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências”), que tem a seguinte redação:

“Art. 1º (...)

§ 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros”.

Sobre a matéria, consultar: AURÉLIO, 2011; BANDEIRA DE MELLO, 2019; e SUNDFELD, 1993.

*garantia fundamental da indenização justa*, prevista no art. 5º, XXIV e XXV<sup>47</sup>, ambos da Constituição Federal, e reforçada no plano estadual pelo art. 3º<sup>48</sup> da Constituição potiguar<sup>49</sup>. Mesmo se não houvesse previsão legal expressa, o administrado teria o direito subjetivo, investido de pretensão, de ser ressarcido em face de sacrifício de direito, por força do princípio da isonomia administrativa.

Os atos jurídicos administrativos indicados nos itens (ii) e (iv), os deveres jurídicos previstos no item (iii), os atos jurídicos normativos que lhes sejam pertinentes, assim como os atos-fatos jurídicos administrativos realizados pelo Estado-administração para executá-los, compõem o que se convencionou chamar de *poder de polícia* (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019; JUSTEN FILHO, 2012; SUNDFELD, 1993; e VITTA, 2010).

Anote-se ainda que todas as relações jurídicas realizadas ou deflagradas no contexto da administração ordenadora são relações jurídicas administrativas de supremacia geral (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019; e SUNDFELD, 1993).

À luz do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, o interesse público deverá prevalecer sobre os interesses privados, quando se demandar restrição ou sacrifício de direito fundamental individual por meio da atuação do Estado-administração (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019; FRANÇA, 2007a; OSÓRIO, 2000b; e SUNDFELD, 1993). É justamente esse princípio que legitima as medidas de administração ordenadora acima listadas.

Outro ponto relevantíssimo reside no fato de que o princípio da legalidade administrativa impõe que somente a lei tem legitimidade para instituir, modificar ou extinguir medidas de administração ordenadora, ainda que se outorgue algum espaço para a discricionariedade administrativa (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019; e SUNDFELD, 1993). Nesse sentido, o art. 7º<sup>50</sup> da Lei Complementar Estadual nº 303/2005 não deixa qualquer dúvida.

---

<sup>47</sup> Esses enunciados constitucionais têm a seguinte redação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.

<sup>48</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 3º O Estado assegura, nos limites de sua competência, os direitos e garantias fundamentais que a Constituição Federal reconhece a brasileiros e estrangeiros”.

<sup>49</sup> Sobre a matéria, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 2019; e SUNDFELD, 1993.

<sup>50</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 7º Somente a lei poderá:

I - criar condicionamentos aos direitos dos particulares ou impor-lhes deveres de qualquer espécie;  
II - prever infrações ou prescrever sanções”.

De todo modo, entenda-se por lei uma das espécies normativas listadas no art. 59<sup>51</sup> da Constituição Federal, parcialmente reproduzida no art. 44<sup>52</sup> da Constituição Estadual (cf. FRANÇA, 2007a; e FRANÇA, 2008).

Pela óptica do princípio do devido processo legal administrativo, impõe-se que a administração ordenadora siga o modelo constitucional de processo administrativo, como aliás reforça o art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 303/2005. Assevere-se que, em verdade, esse modelo jurídico compreende todo um conjunto de garantias fundamentais individuais, como o contraditório e ampla defesa para o administrado (cf. FRANÇA, 2007a).

Por sua vez, o princípio da motivação administrativa determina que a administração ordenadora deve expor os motivos de seus atos jurídicos de modo explícito, claro, congruente (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019; FRANÇA, 2007a).

Pelo princípio da proporcionalidade administrativa, os atos jurídicos da administração ordenadora devem ser nem mais intensos nem mais extensos do que o adequado e o necessário para se atingir o interesse público a ser tutelado no caso concreto (cf. ÁVILA, 2003; FRANÇA, 2007a; e OLIVEIRA, 2006).

Já pelo princípio da razoabilidade administrativa, há o dever de a administração ordenadora atuar com equidade, congruência e equivalência na expedição de seus atos jurídicos (cf. ÁVILA, 2003; FRANÇA, 2007a; e OLIVEIRA, 2006).

Em rigor, não se deve confundir a proporcionalidade administrativa com a razoabilidade administrativa: enquanto naquela se faz uma análise da relação entre o motivo e o objeto do ato jurídico administrativo à luz da finalidade; nesta se examina a relação entre o motivo ou o objeto do ato jurídico administrativo, isoladamente considerados, com a realidade socioeconômica ou técnico-científica (cf. ÁVILA, 2003; e FRANÇA, 2007a).

---

<sup>51</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

<sup>52</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 44. O processo legislativo estadual compreende a elaboração de:

- I – emendas à Constituição;
- II – leis complementares;
- III – leis ordinárias;
- IV – leis delegadas;
- V – decretos legislativos;
- VI – resoluções”.

Por fim, o princípio da publicidade administrativa obriga o Estado-administração, no exercício da administração ordenadora, que assegure a divulgação oficial de seus atos jurídicos, assegurando aos administrados a devida transparência na gestão pública (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019; FRANÇA, 2000; e MARRARA, 2012). Isso não se restringe às decisões, também abrangendo os atos jurídicos que as precederam.

#### 4. Administração ordenadora sanitária no Direito estadual

Denomina-se *administração ordenadora sanitária* o campo da administração ordenadora voltada à proteção da saúde pública e à efetivação dos direitos fundamentais que pressupõem a concretização daquele interesse público.

Convém não confundir a administração ordenadora sanitária com os *serviços públicos de saúde*<sup>53</sup>, voltados para a concretização do *direito fundamental social à saúde*<sup>54</sup>, embora se possa falar de administração ordenadora sanitária nos serviços públicos e privados de saúde<sup>55</sup>.

No serviço público de saúde, há prestação de utilidades e comodidades materiais para os administrados pelo Estado, no que diz respeito à redução do risco de doença e de outros agravos à saúde e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde. Cuida-se de atividade administrativa que amplia a esfera jurídica do administrado (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019).

Já na administração ordenadora sanitária, há restrição da esfera jurídica do administrado por razões de interesse público ou por demanda imprescindível para a harmonização entre as esferas jurídicas dos administrados<sup>56</sup>.

O Estado do Rio Grande do Norte tem as seguintes competências constitucionais em matéria de saúde pública: (i) a *competência comum para cuidar da saúde*, nos

---

<sup>53</sup> Vide arts. 196 a 200 da Constituição Federal.

Vide os arts. 125 a 129 da Constituição Estadual.

<sup>54</sup> Vide o art. 6º da Constituição Federal.

Vide o art. 8º da Constituição Estadual.

Vide o art. 2º da Lei Federal nº 8.080, de 18 de setembro de 1990 (“Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”)

<sup>55</sup> Sobre a distinção entre serviço público e administração ordenadora, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 2019; e SUNDFELD, 1993.

Sobre a importância dos direitos fundamentais na compreensão dos serviços públicos, consultar: JUSTEN FILHO, 2012.

<sup>56</sup> Recorde-se que o prestador de serviços públicos de saúde deve igualmente se submeter às normas de vigilância sanitária vigentes, ainda que se trate de ente estatal. Nesta hipótese, o ente estatal estará na posição de administrado em face da autoridade administrativa competente para ordenação sanitária.

termos de lei complementar federal<sup>57</sup>; (ii) a *competência legislativa concorrente* em matéria de *defesa da saúde*<sup>58</sup>; (iii) as competências administrativas ordenadoras previstas no âmbito do *Sistema Único de Saúde (SUS)*<sup>59</sup>; e, (iv) as competências administrativas ordenadoras na prestação dos *serviços privados de saúde*<sup>60</sup>.

No SUS, compete ao Estado do Rio Grande do Norte coordenar e executar de forma complementar, as ações de *vigilância sanitária*<sup>61</sup>, de *vigilância epidemiológica*<sup>62</sup>, e de *saúde do trabalhador*<sup>63</sup>, sem prejuízo do previsto no art. 7º<sup>64</sup> e no art. 15<sup>65</sup>, ambos da Lei Federal nº 8.080/1990.

---

<sup>57</sup> Vide o art. 23, *caput*, II, da Constituição Federal.

Vide o art. 19, *caput*, II, da Constituição Estadual.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar em 15 de abril de 2020 a Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF (Informativo nº 973), entendeu dispensável a lei complementar federal para tratar da Pandemia COVID-19, reconhecendo-se provisoriamente a legitimidade constitucional da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 (“Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”). No mesmo julgado, o Supremo Tribunal Federal declarou para fins “pedagógicos” a “competência concorrente” da União, dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal para adotar medidas de enfrentamento à Pandemia COVID-19.

<sup>58</sup> Vide o art. 24, *caput*, XII, e §§, da Constituição Federal.

Vide o art. 20, *caput*, XII, da Constituição Estadual.

Vide Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator para o Acórdão Ministro Edson Fachin, julgamento em 15 de abril de 2020, Informativo 973.

<sup>59</sup> Vide o art. 197, e o art. 200, I, II, VII e VIII, da Constituição Federal.

Vide o art. 127 e o art. 128, § 2º, da Constituição Estadual.

<sup>60</sup> Vide o art. 1º, *caput*, IV, o art. 5º, XIII, XXII a XXV, o art. 170, o art. 174, *caput*, e o art. 199, ambos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, e IV, o art. 3º, e o art. 111, todos da Constituição Estadual.

Vide os arts. 20 a 23 da Lei Federal nº 8.080/1990.

Sobre a matéria, consultar: IVO, 1997.

Vide a Lei Federal nº 13.874/2019.

<sup>61</sup> Observe-se o enunciado do art. 6º, § 1º, da Lei Federal nº 8.080/1990:

“Art. 6º (...)

§ 1º Entende-se por vigilância sanitária um conjunto de ações capaz de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde, abrangendo:

I - o controle de bens de consumo que, direta ou indiretamente, se relacionem com a saúde, compreendidas todas as etapas e processos, da produção ao consumo; e

II - o controle da prestação de serviços que se relacionam direta ou indiretamente com a saúde”.

Vide a Lei Federal nº de 26 de janeiro de 1999 (“Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências”).

<sup>62</sup> Observe-se o enunciado do art. 6º, § 2º, da Lei Federal nº 8.080/1999:

“Art. 6º (...)

§ 2º Entende-se por vigilância epidemiológica um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos”.

Vide a Lei Federal nº 6.259, de 20 de outubro de 1975 (“Dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências”).

O Estado do Rio Grande do Norte exerce suas competências administrativas ordenadoras em matéria sanitária por meio de atos jurídicos expedidos pelo Governador do Estado<sup>66</sup> e pela Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP)<sup>67</sup>, sem prejuí-

<sup>63</sup> Observe-se o enunciado do art. 6º, § 3º, da Lei Federal nº 8.080/1999:

“Art. 6º (...)

§ 3º Entende-se por saúde do trabalhador, para fins desta lei, um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa à recuperação e reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho, abrangendo:

I - assistência ao trabalhador vítima de acidentes de trabalho ou portador de doença profissional e do trabalho;

II - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), em estudos, pesquisas, avaliação e controle dos riscos e agravos potenciais à saúde existentes no processo de trabalho;

III - participação, no âmbito de competência do Sistema Único de Saúde (SUS), da normatização, fiscalização e controle das condições de produção, extração, armazenamento, transporte, distribuição e manuseio de substâncias, de produtos, de máquinas e de equipamentos que apresentam riscos à saúde do trabalhador;

IV - avaliação do impacto que as tecnologias provocam à saúde;

V - informação ao trabalhador e à sua respectiva entidade sindical e às empresas sobre os riscos de acidentes de trabalho, doença profissional e do trabalho, bem como os resultados de fiscalizações, avaliações ambientais e exames de saúde, de admissão, periódicos e de demissão, respeitados os preceitos da ética profissional;

VI - participação na normatização, fiscalização e controle dos serviços de saúde do trabalhador nas instituições e empresas públicas e privadas;

VII - revisão periódica da listagem oficial de doenças originadas no processo de trabalho, tendo na sua elaboração a colaboração das entidades sindicais; e

VIII - a garantia ao sindicato dos trabalhadores de requerer ao órgão competente a interdição de máquina, de setor de serviço ou de todo ambiente de trabalho, quando houver exposição a risco iminente para a vida ou saúde dos trabalhadores”.

<sup>64</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;

IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;

VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;

VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;

VIII - participação da comunidade;

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;

b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;

XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;

XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e

XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.

XIV – organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, que garanta, entre outros, atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgias plásticas reparadoras, em conformidade com a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013”.

zo de suas competências legislativas.<sup>68</sup> É interessante observar que a saúde da população de nosso Estado constitui prioridade para as ações do Poder Executivo Estadual<sup>69</sup>. Por força do princípio federativo<sup>70</sup>, o Estado do Rio Grande do Norte deve respeitar as *normas gerais*<sup>71</sup> ditadas pela União em matéria de administração orde-

<sup>65</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

I - definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde;

II - administração dos recursos orçamentários e financeiros destinados, em cada ano, à saúde;

III - acompanhamento, avaliação e divulgação do nível de saúde da população e das condições ambientais;

IV - organização e coordenação do sistema de informação de saúde;

V - elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade e parâmetros de custos que caracterizam a assistência à saúde;

VI - elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade para promoção da saúde do trabalhador;

VII - participação de formulação da política e da execução das ações de saneamento básico e colaboração na proteção e recuperação do meio ambiente;

VIII - elaboração e atualização periódica do plano de saúde;

IX - participação na formulação e na execução da política de formação e desenvolvimento de recursos humanos para a saúde;

X - elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o plano de saúde;

XI - elaboração de normas para regular as atividades de serviços privados de saúde, tendo em vista a sua relevância pública;

XII - realização de operações externas de natureza financeira de interesse da saúde, autorizadas pelo Senado Federal;

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

XIV - implementar o Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados;

XV - propor a celebração de convênios, acordos e protocolos internacionais relativos à saúde, saneamento e meio ambiente;

XVI - elaborar normas técnico-científicas de promoção, proteção e recuperação da saúde;

XVII - promover articulação com os órgãos de fiscalização do exercício profissional e outras entidades representativas da sociedade civil para a definição e controle dos padrões éticos para pesquisa, ações e serviços de saúde;

XVIII - promover a articulação da política e dos planos de saúde;

XIX - realizar pesquisas e estudos na área de saúde;

XX - definir as instâncias e mecanismos de controle e fiscalização inerentes ao poder de polícia sanitária;

XXI - fomentar, coordenar e executar programas e projetos estratégicos e de atendimento emergencial”.

<sup>66</sup> Vide o art. 25, *caput*, e o art. 84, II, IV e VI, ambos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, o art. 64, III, V e VII, ambos da Constituição Estadual.

<sup>67</sup> Vide o art. 25, *caput*, e o art. 87, parágrafo único, I e II, ambos da Constituição Federal.

Vide art. 1º, *caput*, e o art. 66, parágrafo único, I e II, ambos da Constituição Estadual.

Vide o art. 9º, III, da Lei Federal nº 8.080/1990.

Vide o art. 7º, II, “e”, e o art. 28, ambos da Lei Complementar Estadual nº 163, de 5 de fevereiro de 1999 (“Dispõe sobre a organização do Poder Executivo do Estado Rio Grande do Norte e dá outras providências”).

<sup>68</sup> Vide o art. 23, II, e o art. 24, XII, e §§, ambos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, o art. 19, *caput*, II, e o art. 20, *caput*, XII, todos da Constituição Estadual.

<sup>69</sup> Vide o art. 3º, I, da Lei Complementar Estadual nº 163/1999.

<sup>70</sup> Vide o art. 1º, *caput*, e os arts. 18 e 19, todos da Constituição Federal.

nadora sanitária<sup>72</sup>, bem como as normas federais que dispõem sobre sacrifícios de direitos<sup>73</sup>. Mas não se pode negar a competência legislativa complementar de nosso Estado em face da legislação federal em vigor.

Ainda sob a óptica do princípio federativo, reforçado pelo princípio da autonomia municipal<sup>74</sup>, o Estado do Rio Grande do Norte não tem competência legislativa ou administrativa, em matéria de administração ordenadora, quando for assunto de *interesse local*<sup>75</sup>. Nesta hipótese, prevalece a competência legislativa ou administrativa do Município, como aliás reforçado pelo art. 24, *caput*<sup>76</sup>, da Constituição Estadual.

É importante salientar que a interpretação e aplicação das normas de competência veiculadas pelo art. 23 da Constituição Federal devem observar o princípio da subsidiariedade, sendo vedado ao Estado do Rio Grande do Norte se sobrepor aos Municípios em matéria de administração ordenadora sanitária, impedindo-os de exer-

<sup>72</sup> Observe-se o enunciado do art. 24, §§, da Constituição Federal:

“Art. 24. (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

Vide o art. 20, §§, da Constituição Estadual.

<sup>73</sup> Observe-se o enunciado do art. 22, *caput*, II e III, da Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;”.

<sup>74</sup> Vide o art. 34, VII, “c”, o art. 35, e os arts. 29 a 31, todos da Constituição Federal.

Vide o art. 1º, *caput*, I, os arts. 11 a 15, e os arts. 18 a 24, todos da Constituição Estadual.

<sup>75</sup> Vide o art. 30, *caput*, I e II, da Constituição Federal.

<sup>76</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 24. Os Municípios exercem, no seu peculiar interesse, todas as competências não reservadas à União ou ao Estado”.

<sup>71</sup> A expressão *normas gerais* é empregada no texto constitucional para indicar aquelas que incidem e devem ser aplicadas em todo território nacional, por todos os entes federativos, pessoas da Administração Pública Indireta e administrados.



cer suas competências legislativas suplementares à legislação federal e estadual em vigor, bem como aquelas pertinentes a assuntos de interesse local<sup>77</sup>.

Inclusive, compete aos Municípios a execução das ações de vigilância epidemiológica, de vigilância sanitária e de saúde do trabalhador no âmbito do SUS<sup>78</sup>.

## **5. Bases legais das competências ordenadoras sanitárias do Estado do Rio Grande do Norte em face da Pandemia COVID-19**

Em rigor, a Lei Federal nº 13.979/2020 é uma lei de vigência temporária<sup>79</sup>, como se depreende de seu art. 1º<sup>80</sup> e no seu art. 8º<sup>81</sup>. Isso significa dizer que as normas jurídicas que ela veicula somente incidem e são aplicáveis aos suportes fáticos que ocorrerem até o momento em que se considere formalmente encerrada a Pande-

---

<sup>77</sup> Nesse sentido, vale a pena lembrar o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detém os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).

2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detém os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor.

3. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detém Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento” (Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 194.704/MG, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, Redator para o Acórdão Ministro Edson Fachin, publicado no DJe de 17 de novembro de 2017).

<sup>78</sup> Vide o art. 18, IV, “a”, “b” e “e”, da Lei Federal nº 8.080/1990.

<sup>79</sup> Vide o art. 2º do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (“Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro”).

<sup>80</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

§ 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade.

§ 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei.

§ 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde”.

<sup>81</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º-H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos”.

mia COVID-19, conforme reconhecido pelo MS e pela Organização Mundial da Saúde (OMS)<sup>82</sup>.

Ainda conforme a Lei Federal nº 13.979/2020, o Estado do Rio Grande do Norte pode tomar as seguintes medidas administrativas ordenadoras, se autorizado pelo MS: (i) o *isolamento*<sup>83</sup>, que é definido como a *separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus*<sup>84</sup>; (ii) a *quarentena*<sup>85</sup>, definida como a *restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus*<sup>86</sup>; (iii) a *exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver*<sup>87</sup>; (iv) a *restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País e locomoção interestadual e intermunicipal*<sup>88</sup>; e, (v) *autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que registrados por autoridade sanitária estrangeira e previstos em ato jurídico normativo do Ministério da Saúde*<sup>89</sup>.

Também se outorgou ao Estado do Rio Grande do Norte a competência para expedir atos jurídicos administrativos que tenham por objeto: (i) a *determinação da realização compulsória de exames, tratamentos e procedimentos médicos*<sup>90</sup>; (ii) o *estudo ou investigação epidemiológica*<sup>91</sup>; (iii) a *requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa*<sup>92</sup>.

A disciplina normativa, a interpretação e a aplicação dessas medidas pelo Estado do Rio Grande do Norte deverão observar fielmente a Portaria nº 356/2020, do MS, bem como a Portaria Interministerial nº 5/2020, do MJSP e do MS.

---

<sup>82</sup> Em 30 de janeiro de 2020, a OMS emitiu Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional.

Vide o art. 49, I, e o art. 84, VIII, ambos da Constituição Federal.

Vide o Decreto Federal nº 26.042, de 17 de dezembro de 1948 (“Promulga os Atos firmados em Nova York a 22 de julho de 1946, por ocasião da Conferência Internacional de Saúde”).

Vide o Decreto Federal nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020 (“Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005”).

<sup>83</sup> Vide o art. 3º, I, e § 7º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>84</sup> Vide o art. 2º, I, da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>85</sup> Vide o art. 3º, II, e § 7º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>86</sup> Vide o art. 2º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>87</sup> Vide o art. 3º, V, e § 7º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>88</sup> Vide o art. 3º, VI, e § 7º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>89</sup> Vide o art. 3º, VIII, e § 7º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>90</sup> Vide o art. 3º, III, e § 7º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>91</sup> Vide o art. 3º, IV, e § 7º, da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>92</sup> Vide o art. 3º, VII, e § 7º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020.

Em tese, o descumprimento de medida ordenadora prevista no Decreto Estadual nº 29.583/2020 poderia ser enquadrado como crime e, portanto, pressuposto de fato para a aplicação de sanção penal<sup>93</sup>. Mas essa questão exorbita os limites deste ensaio.

## **6. Decreto Estadual nº 29.583/2020, modelo jurídico administrativo e liberdade econômica**

Não há dúvida de que o Decreto Estadual nº 29.583/2020 procura se arrimar no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Com efeito, a proteção da saúde pública naturalmente deve prevalecer sobre os interesses privados, sob pena de se agravar a situação de emergência reconhecida pela OMS e pelo MS.

Pode-se inclusive arguir que esse decreto executivo teria amparo no art. 2º, II, no art. 3º, II, e § 7º, da Lei Federal nº 13.979/2020, e no art. 4º<sup>94</sup> da Portaria nº 356/2020, do MS.

Por outro lado, a concretização do interesse público, ainda que seja a proteção da saúde pública, não pode se realizar sem observar o princípio da indisponibilidade dos direitos fundamentais pelo Estado-administração. Convém recordar que a aplicação das medidas ordenadoras prevista na Lei Federal nº 13.979/2020 *deve res-*

---

<sup>93</sup> Vide o art. 3º, § 4º, da Lei Federal nº 13.979/2020.

Vide o art. 268 e o art. 330, ambos do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (“Código Penal”).

Vide o arts. 4º e 5º da Portaria Interministerial nº 5/2020, do MJSP e do MS.

Vide o art. 24 do Decreto Estadual nº 29.583/2020.

<sup>94</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado.

§ 1º A medida de quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação.

§ 2º A medida de quarentena será adotada pelo prazo de até 40 (quarenta) dias, podendo se estender pelo tempo necessário para reduzir a transmissão comunitária e garantir a manutenção dos serviços de saúde no território.

§ 3º A extensão do prazo da quarentena de que trata o § 2º dependerá de prévia avaliação do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) previsto na Portaria nº 188/GM/MS, de 3 de fevereiro de 2020.

§ 4º A medida de quarentena não poderá ser determinada ou mantida após o encerramento da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional”.

*peitar os direitos fundamentais dos administrados, como aliás asseverado em seu art. 3º, § 2º*<sup>95</sup>.

Nesse sentido, cabe à administração ordenadora sanitária seguir as garantias fundamentais asseguradas no modelo jurídico administrativo.

Para elucidar esse ponto, exponha-se a norma jurídica constitucional definidora da liberdade econômica, que é resultante aliás da projeção dos valores da pessoa humana e da livre iniciativa sobre a realidade (cf. HAYEK, 1978; MISES, 2010; REALE, 1998; ROSENFELD, 2008; e ROSENFELD, 2010)<sup>96</sup>.

Essa norma jurídica tem na sua hipótese de incidência a descrição de bem ou serviço remunerado, lícito e possível no mercado, voltado à obtenção de lucro e de acumulação de riqueza. Compreenda-se o mercado como o meio social no qual ocorrem a produção, circulação e consumo de bens e serviços (cf. HAYEK, 1978; MISES, 2010; ROSENFELD, 2008; e ROSENFELD, 2010).

Já no mandamento dessa norma jurídica, prescreve-se uma relação jurídica entre o administrado e o Estado, na qual este tem o dever jurídico de se abster de intervir na atividade de produção, circulação ou consumo de bens e serviços remunerados, lícitos e possíveis daquele. Sobre a óptica do administrado, há o direito subjetivo deste de realizar ou não realizar tal atividade.

O administrado também tem a direito subjetivo de produzir ou circular bens ou serviços de modo empresarial, podendo inclusive criar pessoas jurídicas para melhor desenvolvê-la<sup>97</sup>. Mas convém ressaltar que nem toda a atividade econômica de produção ou circulação de bens ou serviços tem natureza empresarial, e que é per-

---

<sup>95</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 3º (...)

§ 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo:

I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento;

II - o direito de receberem tratamento gratuito;

III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020”.

Observe-se o disposto no Artigo 3 do Anexo ao Decreto Federal nº 10.212/2020:

“Artigo 3 Princípios

1. A implementação deste Regulamento será feita com pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas.

2. A implementação deste Regulamento obedecerá à Carta das Nações Unidas e a Constituição da Organização Mundial da Saúde.

3. A implementação deste Regulamento obedecerá a meta de sua aplicação universal, para a proteção de todos os povos do mundo contra a propagação internacional de doenças.

4. Os Estados possuem, segundo a Carta das Nações Unidas e os princípios de direito internacional, o direito soberano de legislar e implementar a legislação a fim de cumprir suas próprias políticas de saúde. No exercício desse direito, deverão observar o propósito do presente Regulamento”.

<sup>96</sup> Vide o art. 1º, *caput*, III e IV, da Constituição Federal.

<sup>97</sup> Vide o art. 5º, *caput*, XVII a XIX, e § 2º, e o art. 22, *caput*, I, ambos da Constituição Federal. Vide o art. 44, II, e os arts. 966 a 1.195, todos do Código Civil.

feitamente possível a existência de sociedade não-empresarial para desenvolvê-la<sup>98</sup>.

Por injunção do princípio da legalidade administrativa, a administração ordenadora da atividade econômica pressupõe lei prévia que a permita, conforme o art. 5º, *caput*, XIII<sup>99</sup>, o art. 170, parágrafo único<sup>100</sup>, e o art. 174, *caput*<sup>101</sup>, todos da Constituição Federal, e o art. 111, § 1º<sup>102</sup>, da Constituição Estadual.

Convém acrescentar que não basta a existência de interesse público que demande a intervenção administrativa por meio de ordenação, mas também que a medida estatal seja adequada e necessária para se atingi-lo no caso regulado, de modo a preservar o máximo possível a liberdade econômica. *O seu sacrifício, ainda que temporário e parcial, deve ser a última providência a ser adotada pelo Estado.*

Inclusive, na interpretação e aplicação das normas jurídicas de administração ordenadora da atividade econômica deve ser observado o disposto no art. 1º, § 2º<sup>103</sup>, e no art. 2º<sup>104</sup>, ambos da Lei Federal nº 13.874/2019. Não é despidendo lembrar

---

<sup>98</sup> Vide o art. 966 e o art. 983, ambos do Código Civil.

<sup>99</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

<sup>100</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 170. (...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

<sup>101</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

<sup>102</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 111. (...)

§ 1º É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

<sup>103</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 1º (...)

§ 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas”.

<sup>104</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:

I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;

II - a boa-fé do particular perante o poder público;

III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e

IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre os critérios de aferição para afastamento do inciso IV do *caput* deste artigo, limitados a questões de má-fé, hipossuficiência ou reincidência”.

que o Estado do Rio Grande do Norte está submetido a esta lei federal, haja vista o disposto no seu art. 1º, § 4º<sup>105</sup>.

Destaque-se que o Governo do Estado do Rio Grande do Norte decretou *quarentena* em todo o território potiguar<sup>106</sup>.

De acordo com o art. 4º da Portaria nº 356/2020, do MS, o Governador do Estado tem competência para decretar a quarentena *em local certo e determinado*. Que estudos técnicos-científicos e estratégicos justificariam sua eficácia indiscriminada para todo o território potiguar? Com efeito, o *Decreto Estadual nº 29.583/2020, também neste ponto, quebra a razoabilidade administrativa*, por não ser equivalente aos parâmetros da Lei Federal nº 13.979/2020 e da Portaria nº 356/2020, do MS.

Também *há atentado contra o princípio da proporcionalidade administrativa com o Decreto Estadual nº 29.583/2020*.

Recorde-se, mais uma vez, que a quarentena é definida no inciso II do art. 3º da Lei Federal nº 13.979/2020 como *restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus*.

*Restringir* uma atividade econômica não se confunde com *suspendê-la*.

O que o art. 3º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020 autoriza o Estado do Rio Grande do Norte a fazer, é estabelecer novos condicionamentos para os direitos subjetivos econômicos dos administrados, ou determinar que as pretensões a eles vinculadas só sejam mantidas mediante a expedição de novo ato jurídico administrativo ampliativo<sup>107</sup> durante a Pandemia COVID-19. E mesmo assim, isso deve ser feito por meio de lei, como determina a legalidade administrativa.

A Lei Federal nº 13.979/2020 não confere ao Poder Executivo Estadual a competência para *sacrificar, ainda que parcial e temporariamente, a liberdade econômica*.

---

<sup>105</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 1º (...)

§ 4º O disposto nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º desta Lei constitui norma geral de direito econômico, conforme o disposto no inciso I do caput e nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, e será observado para todos os atos públicos de liberação da atividade econômica executados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, nos termos do § 2º deste artigo”.

<sup>106</sup> Que pode ser ato jurídico administrativo negocial ou ato jurídico administrativo em sentido estrito, conforme determinado em lei.

Vide o art. 1º do Decreto Estadual nº 13.979/2020.

<sup>107</sup> Vide o art. 1º, § 6º, da Lei Federal nº 13.874/2019.

Ademais, *as sociedades, empresárias ou não, somente podem ter suas atividades legitimamente suspensas por meio de ato jurídico jurisdicional*, como impõe o art. 5º, caput, XIX, e § 2º,<sup>108</sup> da Constituição Federal<sup>109</sup>.

Também se recorde que a cassação de atos jurídicos administrativos negociais ou atos jurídicos administrativos em sentido estrito que viabilizem o seu funcionamento pressupõem a prática de ato jurídico ilícito por parte da sociedade (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019). Sem prejuízo, evidentemente do devido processo legal administrativo (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019; FERREIRA, 2001; e MELLO, 2007).

E, mesmo que fossem constitucionais os sacrifícios de direitos subjetivos econômicos nos termos do Decreto Estadual nº 29.583/2020, *a mera previsão normativa no plano estadual não confere pretensão nem ação ao direito subjetivo do Estado do Rio Grande do Norte para concretizá-los*.

Além do cuidado no cumprimento da garantia fundamental da indenização justa, *caberia ao Chefe do Poder Executivo Estadual seguir o procedimento previsto no Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941*<sup>110</sup>, *nos termos do art. 4º*<sup>111</sup> *da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*<sup>112</sup>. E, *a execução do sacrifício do direito subjetivo de desenvolver atividade econômica por meio de sociedade demanda decisão judicial*.

Nesse aspecto, também se pode surpreender a clara incompatibilidade dos sacrifícios totais ou parciais dos direitos subjetivos dos administrados em matéria de li-

---

<sup>108</sup> Esses enunciados constitucionais têm a seguinte redação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

(...)

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

<sup>109</sup> Vide Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.045/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, publicado no DJ de 1 de junho de 2007.

<sup>110</sup> “Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública”.

<sup>111</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

<sup>112</sup> Como bem leciona Carlos Ari Sundfeld:

“(...) a desapropriação é o meio adequado para a imposição de qualquer sacrifício, ainda quando não gere a aquisição de bens ou direitos pelo Estado e tenha ele o nome que tiver: tombamento, servidão, restrição, ocupação, etc. Assim como atinge quaisquer direitos patrimoniais, a desapropriação pode colhê-los em qualquer grau, é dizer, total ou parcialmente, temporária ou definitivamente. A extinção do direito é apenas o caso mais frequente na realidade cotidiana, mas não é o único juridicamente concebível.

Essa conclusão – insista-se – tem por base o direito positivo brasileiro que, em sede constitucional, prevê a desapropriação como o instrumento adequado para a supressão de direitos” (1993, p. 101).

berdade econômica, determinados pelo decreto executivo em apreço, com o devido processo legal administrativo e com a legalidade administrativa.

Por conseguinte, *é imperativa a decretação da inconstitucionalidade dos arts. 1<sup>o</sup><sup>113</sup>, 2<sup>o</sup><sup>114</sup> e 3<sup>o</sup><sup>115</sup>, do art. 4<sup>o</sup>, caput<sup>116</sup>, o art. 5<sup>o</sup><sup>117</sup>, o art. 6<sup>o</sup><sup>118</sup>, o art. 8<sup>o</sup><sup>119</sup>, a expressão “e privada” do caput do art. 10<sup>120</sup>, todos do Decreto Estadual nº 29.583/2020.*

Verifica-se igualmente que o Decreto Estadual nº 29.583/2020 viola frontalmente o princípio da legalidade administrativa, em seu art. 22<sup>121</sup>, em seu art. 23<sup>122</sup>, em seu art. 23-A<sup>123</sup>, em seu art. 25<sup>124</sup>.

A tipificação de conduta como fato jurídico administrativo ilícito<sup>125</sup> em matéria de supremacia geral do Estado-administração pressupõe a existência de norma jurídi-

---

<sup>113</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 1<sup>o</sup> Com o objetivo de reduzir a propagação do novo coronavírus (COVID-19) no Estado do Rio Grande do Norte, está decretada, em todo o território estadual, a medida de quarentena prevista no art. 3<sup>o</sup>, II, da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, consistente em restrição de atividades, nos termos consolidados por este Decreto”.

<sup>114</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 2<sup>o</sup> Está suspenso o funcionamento de toda e qualquer atividade exercida por pessoa jurídica de direito privado, observado o disposto no art. 13 e as demais exceções previstas neste Decreto” (grifos acrescidos).

<sup>115</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 3<sup>o</sup> Está suspenso o funcionamento de shopping centers e similares.

Parágrafo único. Os estabelecimentos comerciais localizados em shopping centers e similares poderão funcionar exclusivamente para entregas em domicílio (delivery)”.

Nesse enunciado normativo, a invalidade da norma jurídica identificada a partir do *caput* inviabiliza a permanência do parágrafo único no sistema do Direito Positivo.

<sup>116</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 4<sup>o</sup> Está suspenso o funcionamento de restaurantes, lanchonetes, praças de alimentação, praças de food trucks, bares e similares, salvo para entrega em domicílio (delivery) e como pontos de coleta (takeaway), sendo vedada a disponibilização de mesas e cadeiras”.

<sup>117</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 5<sup>o</sup> Está suspenso o funcionamento de boates, casas de eventos e de recepções, salões de festas, inclusive os privativos, clubes sociais, parques públicos, parques de diversões, academias de ginástica e similares”.

<sup>118</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 6<sup>o</sup> Está suspenso o funcionamento de centros de artesanato, museus, bibliotecas, teatros, cinemas e demais equipamentos culturais”.

<sup>119</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 8<sup>o</sup> Fica permitido o funcionamento exclusivamente interno aos estabelecimentos comerciais cujas atividades estejam suspensas, sendo assegurado o acesso aos respectivos estoques, para fins de vendas por entrega em domicílio (delivery) ou como pontos de coleta (takeaway).

Parágrafo único. Os estabelecimentos localizados em shopping centers e similares não poderão funcionar como pontos de coleta (takeaway)”.

<sup>120</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 10. Estão suspensas as atividades escolares presenciais nas unidades da rede pública e privada de ensino, no âmbito do ensino infantil, fundamental, médio, superior, técnico e profissionalizante” (grifos acrescidos).

Vide o art. 209 da Constituição Federal.

Vide o art. 7<sup>o</sup> da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (“Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”).



ca veiculada por *lei* (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019; FERREIRA, 2001; MELLO, 2007; OSÓRIO, 2000a; e VITTA, 2003).

Nas relações jurídicas administrativas de supremacia geral, os atos jurídicos administrativos normativos do Poder Executivo Estadual em matéria sancionadora devem se limitar: (i) a elucidação de conceitos jurídicos fluidos eventualmente empregados na lei; (ii) a redução do espaço de discricionariedade administrativa, caso outorgado pela lei; e (iii) a uniformização do procedimento a ser empregado pelo

---

<sup>121</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 22. O descumprimento das medidas de saúde para o enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19) decretadas no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte enseja ao infrator a aplicação de multa diária de até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), sem prejuízo da adoção de medidas administrativas como a apreensão, interdição e o emprego de força policial, bem como da responsabilização penal, pela caracterização de crime contra a saúde pública, tipificado no art. 268 do Código Penal, e civil.

§ 1º A multa de que trata o caput observará os valores mínimos:

I - de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para pessoas naturais;

II - de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) para pessoas jurídicas de direito privado”.

§ 2º O descumprimento ao artigo 20, §§ 1º e 1º-A, submeterá a pessoa natural, unicamente, ao processamento pela infração cometida ao artigo 268, do Código Penal, sem prejuízo de eventual sanção pecuniária prevista em norma municipal editada até a publicação deste decreto.

§ 3º As pessoas jurídicas autorizadas a funcionar deverão exigir dos clientes, funcionários e colaboradores o cumprimento do art. 20, § 1º, sob pena de multa de 20% (vinte por cento) do valor mínimo previsto no art. 22, § 1º, II.

<sup>122</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 23. Para a aplicação da multa de que trata este Decreto, a responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a da pessoa física, na medida de sua culpabilidade”.

<sup>123</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 23-A. A divulgação dolosa de informação ou notícia falsa (fake news) sobre epidemias, endemias ou pandemias, por meio eletrônico ou similar, é considerada descumprimento de medidas de saúde para os fins de aplicação de multa, sem prejuízo da responsabilização penal e civil”.

<sup>124</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 25. Portaria conjunta da Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP) e da Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Defesa Social (SESED) discriminará o rol de infrações às medidas de saúde para o enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19) decretadas no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte e definirá a respectiva natureza e os procedimentos para a cobrança”.

<sup>125</sup> O *fato jurídico administrativo ilícito* é aquele cujo suporte fático tem em seu cerne uma conduta considerada lesiva a valor protegido pelo modelo jurídico administrativo e imputável a sujeito de direito na condição de administrado.

Se for dispensável a voluntariedade da conduta para a incidência da norma sancionadora, tem-se o *ato fato jurídico administrativo ilícito*; se ele for imprescindível para tanto, há o *ato jurídico administrativo ilícito*.

Embora seja admitida do ponto de vista teórico, não se vê como reconhecer a possibilidade de fato jurídico administrativo em sentido estrito ilícito no sistema do Direito Positivo brasileiro, haja vista o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, *caput*, III, da Constituição Federal, e reiterado pelo art. 1º, *caput*, III, da Constituição Estadual.

O fato jurídico administrativo ilícito é pressuposto para a aplicabilidade da *sanção administrativa*. Esta constitui a privação ou restrição de bem do administrado, imposta por meio de ato jurídico administrativo em sentido estrito ou negócio jurídico administrativo.

Como acertadamente preconizava Hans Kelsen (1991), uma conduta não pode ser considerada ilícita no sistema do Direito Positivo sem que ela seja condição necessária e suficiente para a aplicação de uma sanção.

Vide os arts. 186 a 188 do Código Civil.

Sobre os fatos jurídicos ilícitos, consultar: MELLO, 2014a; PONTES DE MIRANDA, 2000a; e PONTES DE MIRANDA, 2008.

Estado-administração na aplicação e execução da lei (cf. (cf. BANDEIRA DE MELLO, 2019; FERREIRA, 2001; MELLO, 2007; OSÓRIO, 2000a; e VITTA, 2003).

Com efeito, de serventia alguma serviriam as medidas ordenadoras previstas na Lei Federal nº 13.979/2020, aparentemente reproduzidas pelo Decreto Estadual nº 29.583/2020, se não houvesse a responsabilização civil, administrativa e penal das pessoas físicas ou jurídicas que as desobedecessem<sup>126</sup>. Contudo, é justamente a referida lei federal que deixa claro que tal responsabilização deve ser feita nos *termos da lei*, como expresso no seu art. 3º, § 4º<sup>127</sup>.

Ademais, o art. 7º, *caput*, II, da Lei Complementar Estadual nº 303/2005, ao encontro da garantia fundamental da legalidade administrativa, *determina que somente a lei tem legitimidade para estabelecer infrações e sanções administrativas no Direito estadual*.

E mais: *cabe à lei estabelecer os critérios a serem empregados na aplicação da norma jurídica sancionadora, ainda que se reconheça discricionariedade administrativa na dosimetria da sanção em apreço*.

Também surpreende o fato de que o Decreto Estadual nº 29.583/2020 remete para a ato jurídico normativo a ser expedido em conjunto pela SESAP e pela Secretaria de Estado de Segurança Pública e Defesa Social (SESED), *a discriminação do rol de infrações às medidas ordenadoras prescritas no referido decreto executivo*.

De imediato, rejeite-se o argumento de que a urgência do contexto da Pandemia COVID-19 legitimaria a expedição de decreto executivo ou (outro ato jurídico administrativo normativo) sem lei prévia para estabelecer infração e sanção administrativa, *pois o Governador do Estado tem a prerrogativa constitucional de solicitar urgência na apreciação de projetos de lei de sua iniciativa*, nos termos do art. 47, §§ 1º a 3º<sup>128</sup>, da Constituição Estadual.

Caso haja ato jurídico administrativo que tenha por motivo legal o disposto no art. 22, no art. 23, no art. 23-A, e no art. 25, todos do Decreto Estadual nº 29.583/2020,

---

<sup>126</sup> Vide o art. 5º da Portaria nº 356/2020, do MS.

Vide o art. 3º da Portaria Interministerial nº 5/2020, do MJSP e do MS.

<sup>127</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 3º (...)

§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.

<sup>128</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 47. (...)

§ 1º O Governador do Estado pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do parágrafo anterior, a Assembleia Legislativa não se manifestar sobre a proposição em até quarenta e cinco (45) dias, é esta incluídas na ordem do dia, sobrestando-se todas as demais deliberações legislativas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

§ 3º O prazo de quarenta e cinco (45) dias, de que trata o § 2º, não corre nos períodos de recesso da Assembleia Legislativa, nem se aplica aos projetos de código”.

o referido ato será *nulo*, conforme o art. 2º, “d”, parágrafo único, “d”,<sup>129</sup> da Lei Federal nº 4.717/1965, e o art. 11, *caput*, IV,<sup>130</sup> da Lei Complementar Estadual nº 303/2005<sup>131</sup>.

Na aplicação e execução das sanções administrativas previstas no Decreto Federal nº 29.583/2020, o Estado-administração deve observar o devido processo legal administrativo<sup>132</sup>.

Isso significa dizer que a validade do ato jurídico administrativo sancionador pressupõe processo administrativo adequado à sua validade e à proteção dos direitos e interesses dos administrados, conforme o art. 10, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 303/2005. Isso significar dizer que garantias fundamentais como o contraditório, a ampla defesa, a vedação de prova obtida por meio ilícito, por exemplo, não podem ser sonegadas aos administrados diante de atividade administrativa fundada no decreto executivo em apreço.

Acrescente-se ainda que *qualquer ato-fato jurídico administrativo fundado apenas no art. 22 do Decreto Estadual nº 29.583/2020 será ato-fato jurídico ilícito*, haja vista o art. 10, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 303/2005 somente admitir atuação material da administração pública estadual sem prévio ato jurídico administrativo em sentido estrito, ou prévio ato jurídico administrativo negocial, *nas hipóteses expressamente previstas em lei*.

Espanque-se de vez o eventual argumento de que o art. 10, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 303/2005 também os atos jurídicos administrativos normati-

---

<sup>129</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

d) inexistência dos motivos;

(...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido”.

<sup>130</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 11. Serão inválidos os atos administrativos que desatendam os pressupostos legais e regulamentares de sua edição, ou aos princípios da Administração Pública, especialmente nos casos de:

(...)

IV - inexistência ou impropriedade do motivo de fato ou de direito”.

<sup>131</sup> Sobre o motivo do ato jurídico administrativo, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 2019; FRANÇA, 2000; e FRANÇA, 2007a.

Sobre a validade dos atos jurídicos, consultar: MELLO, 2014b; e PONTES DE MIRANDA, 2000c.

<sup>132</sup> A aplicação da norma jurídica sancionadora do modelo jurídico administrativo é feita por meio de ato jurídico administrativo em sentido ou ato jurídico administrativo negocial, de acordo com a lei ou ato jurídico normativo que a veicula. A execução, por sua vez, envolve o uso da força para determinar o seu cumprimento pelo infrator. Mas não se pode afastar a celebração de contrato administrativo para pacificar controvérsia entre o Estado-administração e administrado e viabilizar a observância da multa pelo infrator, pelo que se depreende da análise do art. 26, e do art. 27, § 1º, ambos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

*vos, pois isso esvaziaria por completo a utilidade prática desse preceito em face da lei.*

Não deixa de ser uma interpretação conforme a Constituição, como preconizado pelo art. 5º, parágrafo único<sup>133</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.

Em face da inconstitucionalidade das sanções administrativas em exame, o disposto no art. 22-A<sup>134</sup> do Decreto Estadual nº 29.583/2020 também acaba sendo arrasado para a invalidade.

Ainda no que diz respeito ao devido processo legal administrativo, alerte-se que os atos jurídicos normativos, ainda que legislativos, cujo objeto envolva a intervenção estatal no setor privado do domínio econômico demanda a consulta aos administrados interessados, nos termos do art. 111, § 2º<sup>135</sup>, da Constituição Estadual. Requisito que poderia ter sido perfeitamente seguido, ainda que de forma sumária, caso o Governo do Estado tivesse encaminhado o projeto de lei necessário para se positivar as medidas ordenadoras constantes do Decreto Executivo nº 29.583/2020.

*Noutro giro: ainda que se reconheça a validade constitucional das sanções previstas no art. 22 do Decreto Estadual nº 29.583/2020, a sua aplicação e execução pressupõe a fiel observância do devido processo legal administrativo.*

Do contrário, os atos jurídicos administrativos fundados no art. 22 do Decreto Estadual nº 29.583/2020 serão *nulos*, por força do art. 2º, “b”, e parágrafo único, “b”, e do art. 11, II<sup>136</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 303/2005.

---

<sup>133</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 5º (...)

Parágrafo único. Na interpretação e aplicação das normas jurídicas, a Administração Pública deverá optar pela solução que outorgue maior alcance e efetividade aos preceitos constitucionais”.

<sup>134</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 22-A. As multas de que trata o art. 22 serão recolhidas ao Fundo Estadual de Saúde (FES/RN), criado pela Lei Complementar Estadual nº 663, de 13 de janeiro de 2020, e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 29.543, de 20 de março de 2020.

§ 1º Caso não adimplidas no prazo legal, as multas de que trata o caput serão inscritas na Dívida Ativa do Estado, conforme procedimentos definidos no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

§ 2º A competência para autuação sobre infrações às medidas de saúde decretadas pelo Estado do Rio Grande do Norte poderá ser delegada ao município mediante a celebração de convênio.

§ 3º Na hipótese do § 2º, as multas serão recolhidas ao respectivo fundo municipal de saúde, observadas as normas específicas de cada ente”.

<sup>135</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 111. (...)

§ 2º A intervenção do Estado na economia é, sempre, precedida de consulta às entidades de classe interessadas na atividade objeto da intervenção”.

<sup>136</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 11. Serão inválidos os atos administrativos que desatendam os pressupostos legais e regulamentares de sua edição, ou aos princípios da Administração Pública, especialmente nos casos de:

(...)

II - omissão de formalidades ou procedimentos essenciais”.

Pelo princípio da motivação administrativa, constata-se que não há estudos técnicos-científicos e estratégicos que justifiquem o objeto do Decreto Estadual nº 29.583/2020, mencionados no art. 3º, § 1º<sup>137</sup>, da Lei Federal nº 13.979/2020. Se eles são exigidos, eles deveriam ter sido indicados na fundamentação desse decreto executivo.

*Logo, o Decreto Estadual nº 29.583/2020 é inconstitucional em face do princípio da motivação administrativa.*

E, se não existem esses estudos técnicos-científicos e estratégicos que justifiquem as medidas constantes do decreto executivo na realidade norte-rio-grandense, *identifica-se clara violação ao princípio da razoabilidade administrativa.*

Não se pode olvidar que o Governo do Estado do Rio Grande do Norte tem o dever de divulgar os estudos técnicos-científicos e estratégicos, bem como disponibilizá-los a qualquer administrado que requeira seu acesso, por força do princípio da publicidade administrativa reforçado pela garantia fundamental prevista no art. 5º, *caput*, XXXIII<sup>138</sup>, da Constituição Federal.

---

<sup>137</sup> Esse enunciado tem a seguinte redação:

“Art. 3º (...)

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”.

<sup>138</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Vide o art. 3º da Constituição Estadual.

Vide a Lei Federal nº 12.257, de 10 de novembro de 2011 (“Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências”).

Outro equívoco do Decreto Estadual nº 29.583/2020 reside no fato de que o art. 3º, §§ 8º a 11<sup>139</sup>, regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.282, de 20 de março de 2020<sup>140</sup>, não estabelece *a contrario sensu* que as atividades econômicas que não sejam consideradas essenciais poderiam ser objeto de sacrifício de direito. Em verdade, *o que se procura estabelecer nas normas veiculadas por esses dispositivos legais e infralegais federais é um menor espaço de discricionariedades legislativa e administrativa*<sup>141</sup> dos Estados-membros e Municípios na instituição de novas medidas de poder de polícia fundadas na quarentena. Pensamento divergente, com a devida vênia, implicaria em flagrante descon sideração do princípio da isonomia administrativa, conjugado com o princípio da razoabilidade administrativa.

Assevere-se que, como essas medidas ordenadoras não se encontram previstas em lei, é nítido que o Decreto Estadual nº 29.583/2020 possa de ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade a ser proposta ao Supremo Tribunal Federal<sup>142</sup> ou ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte<sup>143</sup>. Afinal, esse ato jurídico normativo enquadra-se no que o Supremo Tribunal Federal tem entendido como *autônomo* para fins de controle principal e concentrado de constitucionalidade pelo Poder Judiciário<sup>144</sup>.

É interessante anotar que os atos jurídicos administrativos inválidos praticados pelo Estado do Rio Grande do Norte com base no Decreto Estadual nº 29.583/2020 podem ser equiparados a atos jurídicos ilícitos para fins de responsabilidade civil extranegocial, caso comprovado o nexo de causalidade entre estes e o dano sofrido pelo administrado. O mesmo pode ser dito quanto aos atos-fatos jurídicos administrativos ilícitos realizados pela Administração Pública Estadual.

---

<sup>139</sup> Esses enunciados legais têm a seguinte redação:

“Art. 3º (...)

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.

§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.

§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população”.

<sup>140</sup> “Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais”.

<sup>141</sup> Sobre matéria, consultar: BANDEIRA DE MELLO, 1992; e FRANÇA, 2000.

<sup>142</sup> Vide o art. 97, art. 102, I, “a”, e § 2º, e o art. 103, ambos da Constituição Federal.

Vide a Lei Federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 (“Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal”).

<sup>143</sup> Vide o art. 125, § 2º, da Constituição Estadual.

Vide o art. 71, I, “b”, e §§ 1º, 2º, 3º e 5º, todos da Constituição Estadual.

<sup>144</sup> Vide Supremo Tribunal Federal, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.731/PI, Tribunal Pleno, Relator Cezar Peluso, publicado no DJe de 11 de outubro de 2007.

## 7. O Decreto Estadual nº 29.583/2020 e o direito de reunião pacífica

O direito de reunião pacífica encontra-se previsto no art. 5º, *caput*, XVI,<sup>145</sup> da Constituição Federal, e reforçado pelo art. 3º da Constituição Estadual.

Na hipótese de incidência dessa norma jurídica constitucional consta a descrição da convocação para participar de uma reunião pacífica, previamente comunicada à autoridade estadual e à autoridade municipal competentes, em local público ou privado aberto ao público, sem a admissão de manifestantes armados, com duração inferior a vinte e quatro horas, e destinada à exteriorização de ideias ou sentimentos; no mandamento dessa norma, consta a prescrição do direito subjetivo do administrado, investido de pretensão do administrado, de aderir a tal reunião, com o correlato dever jurídico do Estado, com obrigação, de se abster de impedi-la (cf. FRANÇA, 2007b).

---

<sup>145</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

Admite-se a *restrição* do direito de reunião pacífica em caso de *estado de defesa*, nos termos do art. 136<sup>146</sup> da Constituição Federal; e a *suspensão* desse direito fundamental em caso de *estado de sítio*, respeitados os arts. 137 a 139<sup>147</sup>, todos da Constituição Federal.

Recorde-se que as competências para a decretação de estado de defesa e de estado de sítio são privativas do Presidente da República, consoante o art. 84, IX<sup>148</sup>, da Constituição Federal.

É imperativo destacar que não se admite que se estabeleça outro requisito além dos já listados para o exercício do direito de reunião pacífica no art. 5º, XVI, da Constituição Federal, ressalvada a hipótese de estado de defesa ou de estado de sítio<sup>149</sup>.

Por conseguinte, *nem mesmo lei estadual poderia constitucionalmente restringir ou suspender o exercício do direito de reunião pacífica*. Quanto mais o Governador do Estado por meio de *decreto*<sup>150</sup>.

---

<sup>146</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de:

a) *reunião, ainda que exercida no seio das associações*;

b) sigilo de correspondência;

c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;

II - ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

§ 2º O tempo de duração do estado de defesa não será superior a trinta dias, podendo ser prorrogado uma vez, por igual período, se persistirem as razões que justificaram a sua decretação.

§ 3º Na vigência do estado de defesa:

I - a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial;

II - a comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e mental do detido no momento de sua autuação;

III - a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário;

IV - é vedada a incomunicabilidade do preso.

§ 4º Decretado o estado de defesa ou sua prorrogação, o Presidente da República, dentro de vinte e quatro horas, submeterá o ato com a respectiva justificação ao Congresso Nacional, que decidirá por maioria absoluta.

§ 5º Se o Congresso Nacional estiver em recesso, será convocado, extraordinariamente, no prazo de cinco dias.

§ 6º O Congresso Nacional apreciará o decreto dentro de dez dias contados de seu recebimento, devendo continuar funcionando enquanto vigorar o estado de defesa.

§ 7º Rejeitado o decreto, cessa imediatamente o estado de defesa” (grifos acrescentados).



O que se admite é que a Administração Pública Estadual possa impedir que pessoas naturais que devam ficar em isolamento<sup>151</sup> ou separadas por suspeita de contaminação<sup>152</sup> possam aderir à reunião legalmente convocada. Ou então, estabelecer condicionamentos para o exercício do direito de reunião pacífica que sejam adequados e necessários para a proteção da saúde pública, tendo em vista o risco de contaminação do COVID-19.

---

<sup>147</sup> Esses enunciados constitucionais têm a seguinte redação:

“Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de:

I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa;

II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

Parágrafo único. O Presidente da República, ao solicitar autorização para decretar o estado de sítio ou sua prorrogação, relatará os motivos determinantes do pedido, devendo o Congresso Nacional decidir por maioria absoluta.

Art. 138. O decreto do estado de sítio indicará sua duração, *as normas necessárias a sua execução e as garantias constitucionais que ficarão suspensas*, e, depois de publicado, o Presidente da República designará o executor das medidas específicas e as áreas abrangidas.

§ 1º O estado de sítio, no caso do art. 137, I, não poderá ser decretado por mais de trinta dias, nem prorrogado, de cada vez, por prazo superior; no do inciso II, poderá ser decretado por todo o tempo que perdurar a guerra ou a agressão armada estrangeira.

§ 2º Solicitada autorização para decretar o estado de sítio durante o recesso parlamentar, o Presidente do Senado Federal, de imediato, convocará extraordinariamente o Congresso Nacional para se reunir dentro de cinco dias, a fim de apreciar o ato.

§ 3º O Congresso Nacional permanecerá em funcionamento até o término das medidas coercitivas.

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

I - obrigação de permanência em localidade determinada;

II - detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;

III - restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei;

IV - *suspensão da liberdade de reunião*;

V - busca e apreensão em domicílio;

VI - intervenção nas empresas de serviços públicos;

VII - requisição de bens.

Parágrafo único. Não se inclui nas restrições do inciso III a difusão de pronunciamentos de parlamentares efetuados em suas Casas Legislativas, desde que liberada pela respectiva Mesa” (grifos acrescidos).

<sup>148</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio”.

<sup>149</sup> Vide Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.969/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, publicado no DJ de 31 de agosto de 2007.

Vide Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.274/DF, Tribunal Pleno, Relator Ayres Britto, publicado no DJe de 2 de maio de 2012.

Vide Supremo Tribunal Federal, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187/DF, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, publicado no DJe de 29 de maio de 2014.

<sup>150</sup> Vide o art. 64, V e VII, da Constituição Estadual.

<sup>151</sup> Vide o art. 2º, I, e o art. 3º, I, ambos da Lei Federal nº 13.979/2020.

Vide o art. 3º da Portaria nº 356/2020.

<sup>152</sup> Vide o art. 2º, II, e o art. 3º, II, ambos da Lei Federal nº 13.979/2020.

Vide o art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020.

E, ainda assim, essas medidas administrativas ordenadoras pressupõem *lei* para que elas possam ser aplicadas e executadas de modo legítimo.

De todo modo, nada impede a Administração Pública Estadual de impedir as reuniões que ocorram sem observar o disposto no art. 5º, XVI, da Lei Maior.

Nesse diapasão, havendo a suficiência do suporte fático da norma jurídica constitucional em apreço no território norte-rio-grandense, surge o fato jurídico que cria o direito subjetivo dos administrados, dotado de pretensão, a aderir à reunião convocada lícitamente; e o correlato dever jurídico da Administração Pública Estadual, investido de obrigação, de não impedi-la ou criar qualquer obstáculo que não seja imperativo por razões de ordem pública.

Por conseguinte, o art. 11<sup>153</sup> do Decreto Estadual nº 29.583/2020 é integralmente inconstitucional.

## 8. O Decreto Estadual nº 29.583/2020 e a liberdade religiosa

A liberdade religiosa é reconhecida como direito fundamental nos termos do art. 5º, VI e VII<sup>154</sup>, da Constituição Federal, e do art. 3º da Constituição Estadual.

Seguindo-se a metodologia dos tópicos anteriores, exponha-se a estrutura da norma jurídica constitucional veiculada por esses enunciados constitucionais.

Na hipótese de incidência, há a descrição da existência de uma fé religiosa e de manifestações culturais a ela relacionadas; no mandamento, a prescrição do direito subjetivo do administrado, dotado de pretensão, de manifestar ou não a sua fé, bem como de promover ou participar de cultos a ela vinculadas, com o correlato

---

<sup>153</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 11. Estão suspensas as atividades coletivas de qualquer natureza, públicas *ou privadas*, incluindo eventos de massa, shows, atividades desportivas, feiras, exposições, *reuniões de pessoas ou de pessoas em seus veículos, como carreatas, passeatas e congêneres*.

§ 1º As atividades coletivas de que trata o caput *que tenham sido autorizadas pelo poder público até a data de publicação deste Decreto* deverão respeitar as recomendações da autoridade sanitária, especialmente o distanciamento mínimo de 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas, a limitação de 1 (uma) pessoa para cada 5 m<sup>2</sup> (cinco metros quadrados) de área do estabelecimento e público não superior a 20 (vinte) pessoas.

§ 2º O disposto no caput não se aplica às atividades coletivas destinadas às medidas de combate ao novo coronavírus (COVID-19) ou qualquer outra atividade de saúde pública, como campanhas de vacinação” (grifos acrescentados).

<sup>154</sup> Esses enunciados constitucionais têm a seguinte redação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva”.

dever jurídico, investido de obrigação, de o Estado se abster de impedir tais condutas.

O culto, anote-se, não deixa de ser o direito de reunião pacífica qualificado pela finalidade religiosa.

O exercício desse direito subjetivo dos administrados pode ficar sujeito a condicionamentos, tendo-se em vista a proteção da saúde pública, desde que estabelecidos em lei. Mas, de modo algum, nem mesmo a lei pode determinar a suspensão da realização de cultos religiosos, salvo medida imposta com amparo em estado de defesa ou de estado de sítio decretado na forma da Constituição Federal.

No contexto exposto, a Administração Pública Estadual limitar-se-ia a cumprir as medidas administrativas ordenadoras previstas no decreto de estado de defesa ou de estado de sítio.

Consequentemente, *mostra-se inconstitucional o art. 7º<sup>155</sup> do Decreto Estadual nº 29.583/2020.*

## 9. O Decreto Estadual nº 29.583/2020 e a liberdade de locomoção

A liberdade de locomoção encontra-se positivada no art. 5º, XV,<sup>156</sup> da Constituição Federal, reiterado no plano estadual pelo art. 3º da Constituição Estadual.

Na hipótese de incidência da norma veiculada por esse enunciado constitucional, existe a descrição da possibilidade jurídica e material de o administrado se deslocar nos bens públicos de uso comum do povo<sup>157</sup>; e, no mandamento normativo, a prescrição do direito subjetivo, com pretensão, de o administrado se locomover nos referidos espaços públicos, com o correspondente dever jurídico do Estado, com obrigação, de se impedir o deslocamento em apreço.

---

<sup>155</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 7º Estão suspensas as atividades coletivas de qualquer natureza como cultos, missas e congêneres em igrejas, espaços religiosos, lojas maçônicas e estabelecimentos similares.

§ 1º Fica permitida a abertura dos estabelecimentos de que trata o caput exclusivamente para orações individuais, respeitadas as recomendações da autoridade sanitária, especialmente o distanciamento mínimo de 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas, a limitação de 1 (uma) pessoa para cada 5 m<sup>2</sup> (cinco metros quadrados) de área do estabelecimento e frequência não superior a 20 (vinte) pessoas.

§ 2º Na hipótese do § 1º, fica o dirigente do templo responsável por assegurar o controle e a higienização do local, bem como por orientar os frequentadores acerca dos riscos de contaminação, sendo vedado o acesso de pessoas do grupo de risco para o novo coronavírus (COVID-19)”.

<sup>156</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

<sup>157</sup> Vide o art. 99, I, da Constituição Federal.

Recorde-se que há a garantia fundamental do *habeas corpus*, específica para tutela jurídica daquele direito fundamental<sup>158</sup>.

Por razões da proteção da saúde pública, o Estado do Rio Grande do Norte tem legitimidade para instituir condicionamentos para o exercício da liberdade de locomoção em bens públicos de uso comum do povo que integrem o patrimônio estadual<sup>159</sup>, desde que o faça por lei.

Nos espaços públicos urbanos a competência administrativa ordenadora é do Município, a ser estabelecida e exercida em conformidade com lei municipal, haja vista se tratar de assunto de interesse local<sup>160</sup>.

Nos bens públicos de uso comum do povo que integrem o patrimônio da União<sup>161</sup>, a competência administrativa ordenadora pressupõe lei federal e atuação da Administração Pública Federal. Mas, respeitando-se a administração ordenadora municipal, no que diz respeito aos bens públicos federais situados nos espaços urbanos.

*Houve, portanto, excesso por parte do Governo do Estado do Rio Grande do Norte ao estabelecer as restrições constantes do art. 12<sup>162</sup> do Decreto Estadual, seja por violação ao princípio da legalidade administrativa, seja por quebrar o princípio federativo e a garantia institucional da autonomia municipal.*

Caso a Administração Pública Estadual tente executá-las, o administrado poderá impetrar *habeas corpus* junto ao órgão jurisdicional competente.

Permanecendo ainda nesse aspecto, constata-se que o art. 20, §§ 1º e 1º-A,<sup>163</sup> do Decreto Estadual nº 29.583/2020, institui o dever jurídico do administrado, dotado de obrigação, de portar máscara de proteção quando buscar bens e serviços não suspensos, bem como ao circular por áreas públicas ou privadas de uso coletivo.

---

<sup>158</sup> Vide o art. 5º, LXVIII, da Constituição Federal.

Vide o art. 3º da Constituição Estadual.

Vide os arts. 647 a 667 do Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (“Código de Processo Penal”).

<sup>159</sup> Vide o art. 25, § 1º, da Constituição Federal.

Vide o art. 16, I, da Constituição Estadual.

<sup>160</sup> Vide o art. 30, I, II, e VIII, da Constituição Estadual.

Vide o art. 24, *caput*, da Constituição Estadual.

<sup>161</sup> Vide o art. 20, *caput*, I, III, IV e VI, da Constituição Federal.

<sup>162</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 12. Está suspensa a utilização das áreas de praia, marítimas, lacustres ou fluviais, salvo para a prática de atividades físicas individuais, observadas as recomendações da autoridade sanitária e o distanciamento mínimo de 1,5 m (um metro e meio) entre os usuários, sendo vedada a disponibilização de mesas e cadeiras”.

<sup>163</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 20. (...)”

§ 1º Na hipótese do *caput* e para o acesso aos serviços e atividades cujo funcionamento não esteja suspenso, é obrigatória a utilização de máscara de proteção, industrial ou caseira.

§ 1º-A O disposto no § 1º estende-se à circulação de pessoas, para fins de trânsito, prática de atividades físicas ou de qualquer outro propósito, em vias e áreas públicas ou particulares de uso coletivo, incluindo ruas, calçadas, estacionamentos, portarias, recepções, elevadores e demais áreas comuns em condomínios”.

À luz do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, não se veria aqui maior problema quanto à tal condicionamento da liberdade de locomoção do administrado em tempos excepcionais de Pandemia COVID-19, em bens públicos de uso comum.

Por outro lado, *esse dever jurídico deveria ter sido instituído por lei*, em razão do princípio da legalidade administrativa. E, no que diz respeito a espaços públicos urbanos, *é imperativo que esse comando seja veiculado por lei municipal*, nos termos do princípio federativo e da garantia institucional da autonomia municipal.

De todo modo, o acesso a bens públicos de uso especial do Estado do Rio Grande do Norte pode ficar condicionado ao cumprimento desse dever jurídico, mas faleceria demandá-lo quanto aos congêneres federais ou municipais, ainda que situados no território estadual, em conformidade com o princípio federativo.

É no mínimo controverso que o Poder Público, ainda que por lei, possa estabelecer tal grau de restrição à locomoção do administrado em espaços coletivos privados, notadamente em face do direito fundamental de propriedade<sup>164</sup>. Seria preferencial que os condôminos legitimados tomassem tal decisão.

Mesmo assim, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado parece legitimar a medida sem prejuízo do princípio da proporcionalidade administrativa, para fins de defesa da saúde. Especialmente no que concerne à proteção da saúde do trabalhador nos condomínios residenciais ou empresariais, ou nos espaços coletivos particulares em bens de pessoas jurídicas de Direito Privado. Contudo, ressalte-se, em situação excepcional como a da Pandemia COVID-19.

No que diz respeito ao acesso aos bens e serviços não suspensos, não vemos também óbice constitucional à exigência do uso de máscara de proteção pelo administrado, pelas mesmas razões citadas no parágrafo anterior, salvo no que diz respeito. Mesmo assim, a inconstitucionalidade – já explicada anteriormente neste Parecer – das sanções previstas no art. 20, § 3º, do Decreto Estadual nº 29.583/2020, acaba comprometendo a validade da medida quanto aos bens e serviços não suspensos em face de pessoas jurídicas de Direito Privado. Como os condomínios não são pessoas jurídicas, não há como se reconhecer a incidência e aplicabilidade da norma veiculada por esse enunciado normativo estadual em sua gestão ou atividades.

Além do mais, como se trata de assunto de interesse local, *não há como se afastar a exigência de lei municipal para instituir o condicionamento de direito previsto no art. 20, §§ 1º e 1º-A, do Decreto Estadual nº 29.583/2020*. O que se pode cogitar é a aplicação da técnica de interpretação conforme a Constituição, e reconhecer que a nor-

---

<sup>164</sup> Vide o art. 5º, *caput*, XXII, e o art. 170, *caput*, II, ambos da Constituição Federal. Vide o art. 3º e o art. 111, ambos da Constituição Estadual.

ma veiculada pelo art. 20, §§ 1º e 1º-A somente incide e é aplicável aos bens públicos estaduais de uso especial e aos bens e serviços que são neles prestados.

Quanto ao art. 20, § 4º<sup>165</sup>, do Decreto Estadual nº 29.583/2020, a técnica de interpretação conforme a Constituição também nos leva a concluir que se trata de dever jurídico, investido de obrigação, dos servidores públicos estaduais.

## **10. Sobre o eventual conflito entre a administração ordenadora estadual e a administração ordenadora municipal no contexto da Pandemia COVID-19**

Como já foi visto, considera-se prevalente o Município caso haja concurso de medidas ordenadoras entre as adotadas por este e aquelas emitidas pelo Estado do Rio Grande do Norte em matéria de proteção da saúde pública, haja vista o princípio da subsidiariedade.

Além do mais, reconhece-se no plano infraconstitucional que compete aos Municípios a execução das ações de vigilância sanitária, de vigilância epidemiológica e de saúde do trabalhador, devendo a atuação do Estado do Rio Grande do Norte ser complementar<sup>166</sup>.

Em caso de omissão legislativa municipal em matéria sanitária, a administração pública do Município nada poderá fazer, por força do princípio da legalidade administrativa. A não ser que lei estadual lhe outorgue competência administrativa ordenadora sanitária de modo expresso. Neste caso, a lei estadual deverá vigorar até a entrada em vigor de lei municipal que disponha sobre a matéria<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> Esse enunciado normativo tem a seguinte redação:

“Art. 20. (...)”

§ 4º Os profissionais de saúde e de segurança pública, no exercício de suas atividades, observarão normas específicas acerca da utilização de máscaras de proteção”.

<sup>166</sup> Vide o art. 17, IV, “a”, “b” e “d”, e o art. 18, IV, “a”, “b” e “e”, ambos da Lei Federal nº 8.080/1990.

<sup>167</sup> Vide o art. 23, II, o art. 24, XII, e §§, e o art. 30, I e II, todos da Constituição Federal.

Com efeito, o art. 19<sup>168</sup> do Decreto Estadual nº 29.583/2020 outorga ao Município competência administrativa ordenadora sobre as feiras livres, estabelecendo os condicionamentos que elas devem seguir para a sua realização.

Mas como não se trata de lei, o conflito entre esse ato jurídico normativo estadual e lei municipal enseja a prevalência desta. E, se o Município também optar pelo decreto executivo sem lei prévia, esse ato jurídico normativo igualmente padecerá de invalidade em face da legalidade administrativa.

Outro ponto que salta aos olhos é o fato de que o art. 19 do Decreto Estadual nº 29.583/2020 determina a extensão de seu art. 16<sup>169</sup> à prestação de serviços públicos de transporte coletivo urbano<sup>170</sup>, malgrado o comando do art. 3º, § 10, da Lei Federal nº 13.979/2020.

Cuida-se de atentado inequívoco ao princípio federativo e à autonomia municipal, em face do art. 30, *caput*, I e II, e V,<sup>171</sup> e do art. 175,<sup>172</sup> ambos da Constituição Federal, e do art. 24, *caput*,<sup>173</sup> e do art. 112,<sup>174</sup> *caput*, ambos da Constituição Estadual.

*Logo, não há como se admitir a validade constitucional do art. 19 do Decreto Estadual nº 29.583/2020.*

---

<sup>168</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 19. Os Municípios do Estado do Rio Grande do Norte deverão adotar medidas necessárias, no âmbito de suas competências, para a prevenção e o enfrentamento do novo coronavírus (COVID-19), especialmente:

I - reorganização das feiras livres e similares, de modo a assegurar o distanciamento social, evitando aglomeração de pessoas e contatos proximais, mantendo as condições de higiene dos respectivos ambientes, observadas as recomendações da autoridade sanitária;

II - determinação às empresas de transporte coletivo a adoção das medidas previstas no art. 16.

§ 1º A reorganização das feiras livres e similares de que trata o inciso I deverá observar, sob pena de interdição, multa e demais cominações legais, as recomendações sanitárias e de saúde expedidas pelos órgãos estaduais e municipais e, em especial, as seguintes regras:

I - vedação a qualquer tipo de venda para consumo local;

II - manutenção de um distanciamento mínimo entre as barracas de 2 (dois) metros, em todas as direções;

III - vedação ao corte e à exposição para consumo de produtos nas barracas;

IV - disponibilização de álcool 70% e de pias com água e sabão que permitam a higienização das mãos de usuários e feirantes;

V - utilização obrigatória pelos feirantes de luvas descartáveis e de máscaras de proteção;

VI - realização do controle do fluxo de pessoas nas áreas de comercialização, evitando aglomerações, filas e contatos proximais nas barracas, obedecendo o distanciamento mínimo de 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas;

VII - higienização pelos feirantes de todos os utensílios e materiais utilizados na barraca, antes do início da feira e durante todo o seu funcionamento;

VIII - alternância dos dias de feira, para que sejam realizadas em diferentes dias da semana, evitando aglomerações;

IX - instalar as barracas em ambientes amplos e arejados;

X - utilizar preferencialmente sistemas de entrega (delivery) ou ponto de coleta (takeaway).

§ 2º Sem prejuízo do poder de fiscalização do Estado, a implementação do disposto no § 1º caberá aos municípios onde estejam instaladas as feiras de produtos alimentícios, os quais, pelos seus órgãos competentes, zelarão pelas condições sanitárias e de saúde do ambiente, evitando a disseminação do novo coronavírus”.

É interessante realçar ainda que o art. 16 é estendido aos serviços de transporte re-

<sup>169</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 16. As empresas que exploram o Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Rio Grande do Norte (STIP/RN) deverão observar as seguintes regras:

I - proibição de utilização de ventilação artificial;

II - circulação com as janelas e alçapão abertos;

III - limitação de passageiros ao número de cadeiras existentes em cada veículo;

IV - realização de minuciosa limpeza diária dos veículos, com a utilização de produtos eficazes no combate ao novo coronavírus (COVID-19), recomendadas pela autoridade sanitária;

V - higienização regular das superfícies e pontos de contato, a cada viagem no transporte, observado o disposto no inciso IV;

VI - disponibilização, na entrada e na saída dos passageiros, de álcool gel 70%;

VII - fixação, em local visível, de informações sanitárias e cuidados de prevenção ao novo coronavírus (COVID-19).

VIII - limitação de circulação ao horário das 5h00 (partida) às 20h00 (destino), de segunda a sexta-feira, salvo nos municípios de Parnamirim, Macaíba, São Gonçalo, Extremoz e Ceará-Mirim, onde fica permitida a circulação também aos sábados e domingos, no mesmo horário.

§ 1º Na hipótese de redução da demanda, a empresa concessionária ou permissionária deverá apresentar plano de redução de frota, com a devida justificativa técnica, a qual somente poderá ser operacionalizada após análise e aprovação do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER/RN).

§ 2º O disposto no caput e nos incisos I a VII deste artigo:

I - estende-se às empresas que fornecem transporte aos respectivos funcionários;

II - aplica-se, no que couber, ao serviço de transporte de passageiros por táxi ou aplicativo.

§ 3º O disposto nos §§ 1º e 2º do art. 20 aplica-se aos usuários do STIP/RN e do serviço de transporte de passageiros por táxi ou aplicativo”.

<sup>170</sup> Vide o art. 4º, VII, da Lei Federal nº 12.257, 3 de janeiro de 2012 (“Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências”).

<sup>171</sup> Esses enunciados constitucionais têm a seguinte redação:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Vide Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.349/ES, Tribunal Pleno, Relator Ministro Eros Grau, publicado no DJe de 19 de dezembro de 2008.

<sup>172</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado”.

<sup>173</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 24. Os Municípios exercem, no seu peculiar interesse, todas as competências não reservadas à União ou ao Estado”.

<sup>174</sup> Esse enunciado constitucional tem a seguinte redação:

“Art. 112. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.



munerado individual de passageiros<sup>175</sup>, apesar do disposto no art. 11-A, *caput*<sup>176</sup>, da Lei Federal nº 12.257/2012. O mesmo pode ser dito em relação aos serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros<sup>177</sup>, quando se examina o art. 12<sup>178</sup> desse mesmo diploma legal. Dispositivos legais federais que, aliás, são plenamente compatíveis com o art. 30, *caput*, I, da Constituição Federal, e o art. 24, *caput*

*Assim, seguindo-se a técnica da interpretação conforme a Constituição, a expressão “serviço de transporte de passageiros por táxi ou aplicativo” constante do art. 16, § 2º, II, e § 3º, do Decreto Estadual nº 29.583/2020 deve se restringir àqueles que envolvam o transporte intermunicipal de passageiros.*

Em tempo, é importante salientar que o estabelecimento de condicionamentos de direitos subjetivos econômicos no espaço urbano é matéria de competências legislativa e administrativa municipais, uma vez que se trata de assunto de interesse local<sup>179</sup>. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu isso, ao editar a Súmula Vinculante nº 38<sup>180</sup> e em vários de seus julgados<sup>181</sup>.

*Logo, não há como se reconhecer a constitucionalidade do art. 14<sup>182</sup> (salvo de seu § 3º) do Decreto Estadual nº 29.583/2020, seja por força do princípio da legalidade administrativa, seja por injunção do princípio federativo e da garantia institucional da autonomia municipal.*

## **11. Sobre a viabilidade jurídica da suspensão da liberdade de locomoção em razão da Pandemia COVID-19**

Como se sabe, uma dos direitos fundamentais individuais básicos é a liberdade de locomoção, consagrada no art. 5º, XV, da Constituição Federal. Deixaremos eviden-

---

<sup>175</sup> Vide o art. 4º, *caput*, X, da Lei Federal nº 12.257/2012.

<sup>176</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 11-A. Compete exclusivamente aos Municípios e ao Distrito Federal regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros previsto no inciso X do art. 4º desta Lei no âmbito dos seus territórios”.

<sup>177</sup> Vide o art. 4º, VIII, da Lei Federal nº 12.257/2012.

Vide a Lei Federal nº 12.468, de 26 de agosto de 2011 (“Regulamenta a profissão de taxista; altera a Lei nº 6.094, de 30 de agosto de 1974; e dá outras providências”).

<sup>178</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 12. Os serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros deverão ser organizados, disciplinados e fiscalizados pelo poder público municipal, com base nos requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade dos serviços e de fixação prévia dos valores máximos das tarifas a serem cobradas”.

<sup>179</sup> Vide o art. 30, I, II, e VIII, da Constituição Federal.

Vide o art. 24, *caput*, da Constituição Estadual.

<sup>180</sup> Esse enunciado normativo jurisprudencial tem a seguinte redação:

“É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”.

<sup>181</sup> Vide Supremo Tribunal Federal, Repercussão Geral em Recurso Extraordinário nº 610.221/SC, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, publicado no DJe de 20 de agosto de 2010.

Vide Supremo Tribunal Federal, Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 566.836/RS, Primeira Turma, Relatora Ministra Cármen Lúcia, publicado no DJe de 14 de agosto de 2009.

temente de reproduzir as considerações já feitas neste Parecer quanto ao conteúdo da norma jurídica que esse enunciado constitucional veicula no sistema do Direito Positivo.

Em rigor, a liberdade de locomoção do administrado pode ser suspensa nos seguintes casos, conforme a Lei Maior: (i) a execução de prisão determinada em decisão da autoridade judiciária competente<sup>183</sup>; (ii) a prisão em flagrante, a ser revista pela

<sup>182</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 14. Os estabelecimentos cujo funcionamento não esteja suspenso deverão observar, em relação aos funcionários, clientes e usuários, sob pena de multa e interdição, as recomendações da autoridade sanitária, o disposto neste Decreto e, especialmente, o seguinte:

I - assegurar o distanciamento social mediante:

- a) a organização de filas, dentro e fora do estabelecimento, obedecendo a distância mínima de 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas, evitando aglomeração e contatos proximais;
- b) o distanciamento mínimo de 1,5 m (um metro e meio) entre as pessoas;
- c) o controle de acesso a 1 (uma) pessoa por família, de preferência fora do grupo de risco, sempre que possível, no caso de mercados, supermercados, farmácias, drogarias e similares;
- d) o distanciamento mínimo de 2 m (dois metros) entre as estações de trabalho, bem como a impossibilidade de utilização compartilhada de objetos e equipamentos de uso pessoal, como headsets e microfones, no caso de empresas de teleatendimento e call centers, que deverão, ainda, reduzir sua força de trabalho presencial em 50% (cinquenta por cento) em cada turno;
- e) a limitação do número de clientes ou usuários a 1 (uma) pessoa a cada 5 m<sup>2</sup> (cinco metros quadrados) do estabelecimento;
- f) a fixação, sempre que possível, de um horário exclusivo para o atendimento de clientes do grupo de risco da pandemia;

II - manter a higienização regular dos ambientes e dos equipamentos de contato, em atenção às normas específicas de combate ao novo coronavírus (COVID-19);

III - instalar anteparo de proteção aos caixas, embaladores e aos demais funcionários que mantenham contato com o público externo;

IV - garantir a disponibilização ininterrupta e suficiente de álcool gel 70%, em locais fixos de fácil visualização e acesso;

V - *garantir a disponibilização suficiente de máscaras de proteção aos funcionários, sendo obrigatória sua utilização durante o serviço, inclusive quando em entrega em domicílio (delivery)*;

VI - adotar, quando possível, sistemas de escala, alteração de jornadas e revezamento de turnos, para reduzir o fluxo e a aglomeração de pessoas;

VII - utilizar, sempre que possível, sistema natural de circulação de ar, abstendo-se da utilização de aparelhos de ar condicionado e ventiladores;

VIII - limitar os quantitativos para a aquisição de bens essenciais à saúde, à higiene e à alimentação, sempre que necessário para evitar o esvaziamento do estoque;

IX - utilizar urna fechada, no caso de serviços funerários, que deverão observar, além do disposto no Guia para o Manejo de Corpos no Contexto do Novo Coronavírus - COVID-19, do Ministério da Saúde, a limitação de 1 (uma) pessoa a cada 5 m<sup>2</sup> (cinco metros quadrados) do estabelecimento, com presença máxima de 20 (vinte) pessoas.

X - privilegiar, sempre que possível, a modalidade online com entrega em domicílio (delivery).

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se, no que couber, aos estabelecimentos industriais.

§ 2º Fica a Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP) autorizada a editar normas complementares específicas para o funcionamento dos estabelecimentos de que trata o caput.

§ 3º Todos os edifícios de uso público e coletivo que possuem ambientes de ar interior climatizado artificialmente devem dispor de um Plano de Manutenção, Operação e Controle (PMOC) dos respectivos sistemas de climatização para renovação do ar e adequação do número de ocupantes por metro quadrado, visando à eliminação ou minimização de riscos potenciais à saúde dos ocupantes, nos termos da Lei Federal nº 13.589, de 4 de janeiro de 2018”.

<sup>183</sup> Vide o art. 5º, XLVI, “a”, LVII e LVI, e o art. 22, *caput*, I, ambos da Constituição Federal.

Vide o art. 3º da Constituição Estadual.

Vide os arts. 282 a 300, e arts. 311 a 318-A, todos do Código de Processo Penal.

autoridade judiciária competente<sup>184</sup>; (iii) a execução de prisão administrativa no seio da Administração Pública das Forças Armadas<sup>185</sup>; (iv) a prisão por descumprimento de medida estabelecida em decreto de estado de defesa<sup>186</sup>; e, (v) a prisão pela inobservância de medida determinada em decreto de estado de sítio<sup>187</sup>.

Verifique-se que a suspensão da liberdade de locomoção pressupõe *ato jurídico jurisdicional expedido por órgão do Poder Judiciário no exercício de competência penal, ressalvada as hipóteses de prisão em flagrante, prisão administrativa nas Forças Armadas ou prisão fundada em decreto de estado de defesa ou de estado de sítio*.

E, com exceção das prisões preventivas<sup>188</sup>, as prisões acima referidas têm natureza sancionadora, ou seja, pressupõem a prática de atos jurídicos ilícitos por parte do administrado que deve ser preso.

Nesse diapasão, a admissibilidade constitucional da suspensão *total e genérica* da liberdade de locomoção como medida de administração ordenadora é bastante discutível, ainda que fundada na proteção da saúde pública. Salvo, no caso de vigência de decreto de estado de defesa ou de estado de sítio, ato jurídico de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Federal<sup>189</sup>.

Ao contrário da liberdade de trabalho<sup>190</sup> ou da liberdade econômica<sup>191</sup>, *não há previsão constitucional de que a liberdade de locomoção do administrado possa ficar sujeita à ato jurídico administrativo negocial ou a ato jurídico administrativo em sentido estrito*.

Também se mostra problemática, à luz da proporcionalidade administrativa, a instituição do dever jurídico para o administrado, dotado de obrigação, de se abster de se locomover nos espaços públicos, exceto para a satisfação de necessidades imediatas de alimentação, cuidados de saúde e de exercício de atividade essenciais, *independentemente do fato de ele estar contaminado ou com suspeita de contaminação pelo COVID-19*.

---

<sup>184</sup> Vide o art. 5º, LXI, da Constituição Federal.

Vide o art. 301 a 310 do Código Penal.

<sup>185</sup> Vide o art. 5º, LVI, o art. 42, *caput*, e § 1º, e o art. 142, *caput*, § 2º, da Constituição Federal.

Vide o art. 47 da Lei Federal nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (“Dispõe sobre o Estatuto dos Militares”).

Vide o art. 18, VII, do Decreto-lei nº 667, de 18 de julho de 1969 (“Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências”).

<sup>186</sup> Vide o art. 136, § 3º, da Constituição Federal.

<sup>187</sup> Vide o art. 138, *caput*, e o art. 139, I e II, ambos da Constituição Federal.

<sup>188</sup> Vide os arts. 311 a 316 do Código de Processo Penal.

<sup>189</sup> Vide o art. 84, IX, da Constituição Federal.

<sup>190</sup> Vide o art. 5º, XIII, da Constituição Federal.

Vide o art. 3º da Constituição Estadual.

<sup>191</sup> Vide o art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal.

Vide o art. 3º da Constituição Estadual.

Em rigor, o isolamento<sup>192</sup> e a separação de pessoas suspeitas de contaminação<sup>193</sup> são medidas adequadas e necessárias para se atingir o interesse público na defesa da saúde pública, em face da liberdade de locomoção. Admitir que a pessoa possa exercer desembaraçadamente sua liberdade de locomoção quando contaminada ou suspeita de contaminação, configura abuso de direito, delineado no art. 187<sup>194</sup> do Código Civil.

Não se vê aqui obstáculo na imposição do dever jurídico de o administrado se locomover no espaço público com o uso de acessórios que reduzam o risco de contaminar ou de ser contaminado, no contexto da Pandemia COVID-19, desde que isso seja feito por meio de lei. E, no caso do espaço público urbano, demanda-se lei municipal para a instituição de tal condicionamento de direito.

De todo modo, diante do risco do uso da Polícia Militar na execução de verdadeiro toque de recolher decretado pelo Governo Estadual, não se pode negar ao administrado a garantia fundamental do *habeas corpus*.

## 12. Considerações finais

Diante de todos os argumentos científico-jurídicos acima aduzidos, constata-se que o Estado do Rio Grande do Norte não tem competência constitucional para, por meio de decreto do Governador do Estado, no território estadual: (i) instituir sacrifícios, totais ou parciais, definitivos ou temporários, da liberdade econômica, por quebra dos princípios da legalidade administrativa; (ii) submeter a continuidade do exercício de atividade econômica a outro ato jurídico administrativo negocial, ou ato jurídico administrativo em sentido estrito, além dos já previstos na legislação vigente em tempos de normalidade; (iii) estabelecer novos condicionamentos de direitos subjetivos econômicos dos administrados; (iv) tipificar condutas como atos jurídicos ilícitos administrativos e cominar as respectivas sanções administrativas.

Portanto, à luz dos princípios do modelo jurídico administrativo que regem a administração ordenadora sanitária, são inconstitucionais os arts. 1º a 3º, o art. 4º, caput, o art. 5º, o art. 6º, o art. 8º, a expressão “e privada” do caput do art. 10, os arts. 22 a 23-A, e o art. 25, todos do Decreto Estadual nº 29.583/2020.

Também deve se concluir que as *medidas de quarentena determinadas pelo Decreto Estadual nº 29.583/2020 não são compatíveis com o direito de reunião pacífica, com a liberdade religiosa e com a liberdade de locomoção. Nesse diapasão, são inconstitucionais o art. 7º, o art. 11 e o art. 12, todos do Decreto Estadual nº 29.583/2020.*

---

<sup>192</sup> Vide o art. 2º, I, e o art. 3º, I, ambos da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>193</sup> Vide o art. 2º, II, e o art. 3º, II, ambos da Lei Federal nº 13.979/2020.

<sup>194</sup> Esse enunciado legal tem a seguinte redação:

“Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

E, havendo antinomia entre norma jurídica estadual e norma jurídica municipal, quando ambas se encontram amparadas na Lei Federal nº 13.979/2020, resolve-se pela prevalência daquela que foi expedida pelo Município quando se tratar de assunto de interesse local, tal como a administração ordenadora sanitária em espaço urbano.

Finalmente, assevere-se que *o Estado do Rio Grande do Norte não tem legitimidade para suspender a liberdade de locomoção em seu território, ainda que se permita o deslocamento do administrado para fins de necessidades imediatas de alimentação, cuidados de saúde e exercício de atividades essenciais. A lei ou ato jurídico administrativo normativo estadual que a estabelecesse seria passível de ser decretado inconstitucional.*

### 13. Referências bibliográficas

- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- ARAÚJO, Clarice von Oertzen de. *Incidência jurídica: teoria e crítica*. São Paulo: Editora Noeses, 2011.
- AURÉLIO, Bruno. *Atos administrativos ampliativos de direitos: revogação e invalidação*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. 34 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.
- \_\_\_\_\_. *Discrecionalidade administrativa e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha (1979). *Princípios gerais de Direito Administrativo v. 1, 2 ed.* Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário, linguagem e método*. São Paulo: Noeses, 2018.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Direito de reunião pacífica na Constituição Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: ano 15, v. 61, p. 280-297, outubro-dezembro, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Estrutura e motivação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Invalidação judicial da discricionariedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- \_\_\_\_\_. Limites constitucionais do decreto regulamentar na criação e extinção de órgãos e cargos públicos no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 45, n. 180, pp. 17-30, outubro/dezembro, 2008.
- HAYEK, Friedrich A. von. *The constitution of liberty*. Chicago: The University of Chicago Press, 1978.
- IVO, Gabriel. *Constituição Estadual: competência para elaboração da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.
- KELSEN, Hans. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 2 ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Teoria pura do Direito*. 3 ed. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- MARRARA, Thiago. O princípio da publicidade: uma proposta de renovação. In MARRARA, Thiago (Organização). *Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Editora Atlas, pp. 280-300, 2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 20 ed. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- MELLO, Marcos Bernardes. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 9 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do fato jurídico: plano da existência*. 20 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do fato jurídico: plano da validade*. 13 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.
- MELLO, Rafael Munhoz. *Princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador: as sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

- MENDONÇA, Fabiano André de Souza. *Introdução aos direitos plurifuncionais: os direitos, suas funções e a relação com o desenvolvimento, a eficiência e as políticas públicas*. Natal, Fabiano André de Souza Mendonça, 2016.
- MISES, Ludwig von. *Ação humana: um tratado de economia*. 3 ed. Donaldo Stewart Jr. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2000.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000
- \_\_\_\_\_. Supremacia do interesse público sobre o privado. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 220, pp. 69-107, abril, 2000.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n de 1969 (arts. 118 – 153, § 1º)*. (v. 4) Rio de Janeiro: Editora Forense, v. 4, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Privado: Eficácia jurídica, Determinações inexas e anexas. Direitos. Pretensões. Ações*. (v. 5) Atualização de Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, v. 5, 2000d
- \_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Privado: Negócios jurídicos. Representação. Conteúdo. Forma. Prova*. (v. 3) Atualização de Vilson Rodrigues Alves. Campinas, Bookseller, 2000
- \_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Privado: Parte especial. Direito das obrigações. Fatos ilícitos absolutos. Atos-fatos ilícitos absolutos. Atos ilícitos absolutos. Responsabilidade por danos causados por animais. Coisas inanimadas e danos. Estado e servidores. Profissionais*. (v. 53) Atualização de Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2008
- \_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Privado: Parte Geral. Bens. Fatos jurídicos*. (v. 2) Atualização de Vilson Rodrigues Alves. Campinas, Bookseller, 2000a
- \_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Privado: Parte geral. Exceções. Direitos mutilados. Exercício dos direitos, pretensões, ações e exceções. Prescrição*. (v. 6) Atualização de Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2000
- \_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Privado: Parte geral. Introdução. Pessoas físicas e jurídicas*. (v. 1) Atualização de Vilson Rodrigues Alves. Campinas, Bookseller, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Privado: Validade. Nulidade. Anulabilidade*. (v. 4). Atualização de Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2000c.
- REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Fontes e modelos do Direito: para um novo paradigma hermenêutico*. São Paulo: Saraiva, 1999.

- \_\_\_\_\_. *Revogação e anulamento do ato administrativo: contributo ao estudo das figuras que integram o instituto da revisão dos atos administrativos pela própria Administração*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.
- ROSENFELD, Denis Lerrer. *Justiça, democracia e capitalismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Reflexões sobre o Direito de propriedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- SILVA, Almiro do Couto e. *Conceitos fundamentais do direito no Estado Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- SOUTO, Cláudio; SOUTO, Solange. *A explicação sociológica: uma introdução à Sociologia*. São Paulo: EPU, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Sociologia do Direito: uma visão substantiva*. 2 ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.
- SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003
- \_\_\_\_\_. *Poder de polícia*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do Direito Positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Causalidade e relação no Direito*. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.